

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ACTION SOCIALE

DES

MUNICIPALITÉS ALLEMANDES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 13 Juin 1911, à 3 heures

PAR

Georges LETOURNEUX

Président : M. JAY.

Suffragants : { MM. DESCHAMPS, }
 { GIDE, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1911

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ACTION SOCIALE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 13 Juin 1911, à 3 heures

PAR

Georges LETOURNEUX



Président : M. JAY.

Suffragants : { MM. DESCHAMPS, }
 { GIDE, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ACTION SOCIALE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES

CHAPITRE PREMIER

L'ACTION SOCIALE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES SA NÉCESSITÉ, SES INSPIRATIONS

L'Allemagne se distingue aujourd'hui des autres nations par l'avance qu'elle a prise dans la solution des problèmes sociaux les plus importants. Nulle part ailleurs, l'indépendance et la sécurité des classes laborieuses ne sont assurées avec plus de prévoyance, protégées avec plus de sollicitude. Nulle part aussi la collaboration de l'Etat et de l'initiative individuelle au soulagement des détresses collectives n'a donné d'aussi bons résultats. Mais, entre ces facteurs d'activité sociale, une place existe, semble-t-il, pour un troisième agent, la commune. L'intervention de celle-ci emprunte à des circonstances récentes un caractère de plus grande nécessité. Depuis quelques dizaines d'années, en effet, les habitants des campagnes allemandes quittent les territoires ruraux et

viennent s'entasser, par un mouvement dont l'intensité s'accroît chaque jour, dans l'atmosphère malsaine des centres urbains. Il est intéressant d'entreprendre l'étude des conséquences de l'immigration dont les grandes villes sont l'objet et de déterminer dans quelle mesure celles-ci peuvent être tenues à remédier aux maux qu'elle engendre. Par nature, nous le verrons, les communes sont prédestinées à l'intervention directe. Leur double caractère de délégués du pouvoir central et de représentants des citoyens qui les composent les rend capables, en effet, de s'adapter facilement aux exigences locales. Il conviendra de rechercher encore si le statut administratif qui régit les municipalités favorise leur action personnelle. Les directions générales de la politique d'intervention, les sympathies que rencontre celle-ci sont faites, à tout le moins, pour profiter à l'initiative communale. Les inspirations suivies par cette dernière formeront enfin l'objet de notre étude : elles faciliteront par la suite notre connaissance pratique de l'action sociale municipale.

On ne saurait aborder, en aucune façon, l'étude des conditions économiques de l'Allemagne contemporaine sans se voir forcé de tenir compte de la valeur considérable du rapport du nombre des habitants des villes au chiffre de la population totale. Ce fait, sans être vraiment nouveau, est devenu plus frappant encore en un temps récent ; aucun symptôme n'indique jusqu'ici qu'il doive perdre en intensité. Certaines parties du territoire rural sont désertées avec la persistance la plus remarquable, jusqu'à se trouver frappées d'un dépeuplement véritable. Dans le duché d'Oldenbourg, les campagnards représentaient, en 1871, 84 0/0 du total des habitants ; cette proportion

tombe à 28,6 0/0 en 1900. Le Brandebourg et le pays rhénan ne comptent plus que 26,2 0/0 de leur population dans les localités rurales. Dans le même temps, les villes s'accroissent avec une surprenante rapidité. Si, se conformant à la définition des Congrès internationaux de statistique, on réserve ce nom aux agglomérations comptant plus de 2.000 âmes, on constate, pour l'ensemble de l'empire, que le rapport au total de la population urbaine a presque doublé en moins de quarante ans, passant de 36,1 0/0 en 1871 à 57,42 0/0 en 1905. L'étude plus minutieuse de ce phénomène révèle en outre que l'accroissement se manifeste dans les centres les plus importants avec une intensité toute particulière. Hambourg comptait 324.000 habitants en 1890, il en possède 706.000 en 1900, 803.000 en 1905 ; Charlottenbourg passe de 30.000 âmes en 1880 à 77.000 en 1890, 189.000 en 1900 et 239.000 en 1905. De la première à la seconde de ces dates, Magdebourg fait un bond de 98.000 à 202.000. Si l'on appelle « grandes villes » celles dont les habitants sont au nombre de 100.000 au moins, on reconnaît qu'en 1850, six agglomérations de cette importance (Berlin, Munich, Dresde, Breslau, Hambourg et Leipzig) existaient en Allemagne. Vingt ans après, on en compte huit, puis 13 en 1880, 26 en 1890, 33 en 1900, 41 en 1905. Le pays le plus important de l'empire, le royaume de Prusse possédait, en 1800, moins d'agglomérations de 10.000 habitants qu'il ne devait compter, un siècle plus tard, de villes de 100.000 âmes.

De même que l'élément urbain représente une part chaque jour plus considérable de la population, les habitants des grands centres tendent à former à eux seuls la majorité des nouveaux immigrants. Le tableau sui-

vant marque la part de chaque type de ville dans la répartition générale :

	Sur 1.000 habitants de l'Empire, on compte en :				
	1871	1880	1890	1900	1905
Grandes villes (plus de 100.000)	48	72	114	162	190
Villes moyennes (20.000 à 100.000)	77	89	93	126	129
Petites villes (5.000 à 10.000)	112	126	115	135	137
Villes rurales (2.000 à 5.000)	124	127	103	121	118
Population urbaine.	361	414	425	544	574 (1)

La prépondérance des grandes villes est donc un fait d'un relief considérable; elle est spéciale en outre par la date de son apparition aux dernières années du XIX^e siècle. On ne saurait chercher à diminuer l'importance sociale de cette concentration récente en prétendant que l'abandon des campagnes et l'accroissement de la population des villes sont des phénomènes dépendant de l'évolution économique et se manifestent également dans les autres pays. A coup sûr, les progrès de l'industrie, le rapprochement nécessaire des objets d'échange sur un même marché ont provoqué dans l'univers tout entier une modification des conditions d'existence. Il suffit cependant de mettre en parallèle le développement de l'Allemagne et

(1) Pohle. — *Die Wohnungsfrage*, t. I, p. 13. 1910. Leipzig. Göschen.

celui de la plupart des nations pour constater, chez ces dernières, une progression beaucoup moins rapide de la population des centres urbains. Le nombre des grandes villes, nous l'avons vu, passait dans l'Empire allemand de 13 en 1880 à 26 en 1890 et 33 en 1900. Or la France ne comptait aux mêmes dates que 10, 12 et 15 agglomérations de cette importance. Pendant ces vingt années, l'Italie ne gagnait aucune de celles-ci, bien que sa population s'accrût de plus d'un quart. Dans le même temps, il est vrai, l'Angleterre voyait six villes nouvelles dépasser le chiffre de 100.000 habitants, mais, dans ce pays, le rapport au total de la population urbaine s'est toujours maintenu à un taux très élevé. Il n'est donc pas téméraire de prétendre regarder l'accroissement rapide et relativement récent des villes allemandes comme particulier à celles-ci.

Par un singulier rapprochement, si la désertion des campagnes et la surpopulation des centres urbains se manifestent en Allemagne avec une intensité particulière, il ne semble pas que les esprits éclairés de ce pays se soient préoccupés, pendant fort longtemps, d'étudier les causes de ce phénomène et de rechercher ses conséquences. En dehors des grandes villes qui ne songeaient naturellement qu'à se louer de leur rapide accroissement, on n'a pas, il faut le dire, ressenti d'une façon très vive les effets de cette concentration. La dépression survenue sur le marché de la main-d'œuvre rurale resta presque inaperçue de ceux qui semblaient devoir en souffrir le plus vivement. A l'époque où commençait l'exode des campagnes, de grands progrès étaient accomplis dans la technique agricole. Le machinisme, s'introduisant parmi les procédés de culture, se substituait en partie à l'emploi

des travailleurs animés. La chimie, découvrant des moyens faciles de traitement et d'enrichissement des terres, permettait d'obtenir, sans le secours d'aucune main-d'œuvre, des rendements inespérés. Les moyens de transport se multipliaient d'autre part, aidant les exploitants à écouler facilement le produit de leurs récoltes. Il faut le noter enfin, la natalité particulièrement élevée de l'Allemagne était de nature à dissimuler pendant longtemps les conséquences de l'abandon des campagnes : « La principale raison pour laquelle on ne se montre pas « aussi inquiet en Allemagne que chez nous de l'exode « rural », dit M. Georges Blondel, « c'est cette forte natalité que nous ne connaissons pas en France et qui « détermine un énorme accroissement annuel du nombre « des habitants (1) ». A leur départ pour la ville, les émigrants sont toujours remplacés facilement. S'il y a concentration urbaine, on ne peut parler avec justesse d'une crise rurale correspondante.

Nous l'avons au reste déjà remarqué, l'accroissement considérable des villes trouve une explication partielle dans les conditions économiques contemporaines. Le développement de l'industrie détermine, à n'en pas douter, une sorte de courant qui fait affluer toute la main-d'œuvre disponible vers les grands centres de production. Mais ce facteur n'est pas une explication suffisante du phénomène que nous étudions, il peut en effet être analysé lui-même en différents éléments dont quelques-uns seulement exercent sur la concentration urbaine une influence véritable. Parler de développement d'une branche de l'activité humaine, c'est supposer une transformation correspon-

(1) *La Réforme Sociale*, 1910, t. I, p. 192.

dante dans sa technique, dans ses rapports avec les autres parties de la production et jusque dans la psychologie des individus qui collaborent à son progrès. En un mot, le développement de l'industrie n'est qu'un effet dont il convient de rechercher les causes. Elles seules peuvent nous rendre un compte exact de la nature du phénomène que nous étudions.

Il convient de le constater tout d'abord, si l'activité industrielle a marqué, au cours du XIX^e siècle, un progrès considérable, ce mouvement s'est accompagné d'un changement de lieu. En augmentant ses débouchés, en perfectionnant sa technique, la production cessa de rester disséminée sur tout le territoire. Abandonnant certaines bourgades dont elle avait fait la prospérité, elle se concentra dans des localités plus importantes, qu'elle grossit de tout le nombre de ses ouvriers. Ces centres plus favorisés devaient précisément devenir les grandes villes dont le développement nous occupe. L'Allemagne nous offre de nombreux exemples de cette subordination de leur prospérité à la constitution, sur leur territoire, d'un type d'industrie nouveau. Elberfeld comptait, il y a cent ans, 2.000 habitants ; elle en possède aujourd'hui, grâce à ses fabriques de drap, plus de 160.000. Essen n'était qu'une bourgade ; elle a dû son développement aux progrès successifs de la Maison Krupp, dont elle est devenue comme la cité ouvrière. Barmen, Dusseldorf sont redevables elles-mêmes de leur prospérité présente à l'importation de fabrications nouvelles. Si nous suivons, pendant tout le cours du XIX^e siècle, le progrès de ces agglomérations et d'autres semblables, nous constaterons en outre, suivant une remarque déjà faite, que leur développement paraît s'accélérer au fur et à mesure de l'afflux, sur leur territoire,

d'entreprises nouvelles et de fabrications inconnues, si bien que l'industrie semble appeler l'industrie comme l'argent appelle l'argent.

Mais si nous cherchons dans la technique générale et dans les progrès de l'outillage national l'explication de ce rapport de concomitance entre le développement de la production et celui des grands centres urbains, nous remarquerons que l'industrie, tout en progressant, se libère du sol. Le traitement des matières premières, l'emploi des forces motrices étaient limités, dans le passé, aux lieux où l'on rencontrait celles-ci. Le haut-fourneau, la verrerie s'installaient dans les forêts d'où se tirait leur combustible ; le tisserand plaçait ses métiers et le foulon ses marteaux au bord de la rivière qui leur fournissait la force. Aujourd'hui, l'emploi croissant de la houille, l'introduction du machinisme ont permis à l'industrie de s'affranchir en partie des subordinations de cette nature. Le perfectionnement des moyens de transport met à la disposition des manufacturiers le combustible dont ils ont besoin ; les matières premières leur parviennent par la même voie avec la sécurité et la rapidité nécessaires. Ils peuvent donc se libérer de tout assujettissement à l'égard des régions naturellement favorisées par la présence des produits qu'ils traitent ; abandonner la campagne pour venir se fixer dans les villes.

Si les grands centres urbains ont l'inconvénient de l'éloignement, ils offrent en retour des ressources remarquables. Le but d'un producteur est en effet d'assurer des débouchés à ses marchandises : une ville importante lui fournira, par sa population nombreuse, le plus vaste champ d'écoulement. Certains auxiliaires indispensables de son activité lui feront également défaut partout ailleurs.

Le crédit par exemple n'existe pour ainsi dire point pour un industriel habitant la campagne. Les banques constituent, en effet, une industrie purement urbaine; elles n'étendent qu'à grands frais leurs opérations aux communes rurales. Bien plus, une sorte d'intégration se révèle parmi les établissements de crédit. La profession de banquier n'est plus exercée, sur les places de petite importance, que par les succursales des firmes les plus renommées de quelques grandes villes, si bien qu'autour de ces dernières se manifeste une sorte d'appel qui leur ramène la presque totalité des affaires. L'industriel des centres importants jouit donc de l'avantage de se procurer des capitaux avec une grande facilité. De même, il voit affluer la main-d'œuvre et peut choisir, grâce à l'abondance de celle-ci, ses collaborateurs à sa guise et leur imposer ses conditions.

L'attraction des villes ne se manifeste pas seulement en effet, sur les producteurs autonomes. Elle se fait sentir, et dans des proportions numériques bien plus considérables, à la foule des ouvriers qui trouvent leur gagnépain dans un travail industriel. La recherche des causes de l'immigration de ces derniers est d'un intérêt particulier. L'évidence suffit à le montrer en effet, l'accroissement extraordinaire du nombre des habitants des grandes villes n'est pas provoqué seulement par l'initiative de quelques centaines d'industriels, qui se décident à transporter dans leurs murs le siège de leur entreprise; c'est plutôt à la détermination des milliers d'ouvriers attachés au sort de leurs employeurs qu'il doit son caractère d'intensité. Parallèlement à la sorte de « mobilisation » que nous avons constatée dans la production, nous pouvons

relever un mouvement d'affranchissement analogue de la main-d'œuvre.

La nature des besognes qui lui sont imposées change en effet. Dans l'industrie agricole, dans les métiers, dans l'intérieur même de l'habitation, le travail physique devait s'acquitter autrefois de tâches dont une technique plus parfaite le décharge aujourd'hui. L'agriculture ne connaissait point les procédés perfectionnés qu'elle applique de nos jours. Le façonnage du bois ou des métaux exigeait des manipulations fort compliquées. Les opérations de filage et de tissage étaient accomplies par chaque famille. L'économie domestique s'acquittait encore de la cuisson du pain, de la fabrication des conserves, du brassage de la bière. L'industrie exécute aujourd'hui chacune de ces besognes dans des conditions d'un bien meilleur marché et libère de la sorte une partie de la main-d'œuvre qui les accomplissait autrefois. Par contre, on voit apparaître au cours du XIX^e siècle des productions nouvelles de type inconnu jusque-là et de nature à créer une demande importante des forces disponibles. La construction des machines, la fabrication des appareils de précision par exemple, vinrent fournir aux travailleurs des occupations nouvelles. On ne saurait éviter de mentionner pour l'Allemagne, au nombre de ces branches de la production d'origine récente, l'industrie des produits chimiques qui fournissait un emploi, en 1905, à 115.000 ouvriers. Chacune de ces fabrications nouvelles attire les travailleurs affranchis de la besogne manuelle par le développement de la technique agricole et de la production mécanique. Leur influence sollicite aussi l'afflux, dans les centres industriels, des forces inoccupées.

Cette action fort appréciable des modifications surve-

nues dans l'industrie ne doit pas laisser dans l'ombre un autre facteur, dont l'importance est plus grande encore s'il est possible. Les écrivains allemands n'ont jamais négligé de signaler l'influence prise, dans leur pays, par le développement du mobile social sur l'esprit des masses. On ne doit pas l'ignorer en effet, le sentiment de communauté, le *Gemeinsinn*, d'où l'on cherche à tirer aujourd'hui la justification des devoirs de l'individu envers la collectivité, n'est pas seulement une création scientifique et comme un support moral des obligations qu'on formule. Il semble qu'il soit une réalité profonde et mesure une sorte d'abdication progressive de la conscience individuelle en faveur de la conscience collective. A l'affaiblissement des centres d'influence qui, comme la famille ou l'Eglise, groupaient autrefois les forces isolées, à la part chaque jour plus prépondérante prise par l'intervention de l'Etat dans les domaines réservés jusqu'alors à l'action des particuliers, semble correspondre comme une confusion de l'esprit de ces derniers dans l'esprit collectif. On pense aujourd'hui, on sent, on s'émeut en commun. Les manifestations de la vie politique, les faits sociaux éveillent jusque dans les classes les plus illettrées des retentissements insoupçonnés. Les progrès de l'instruction, la facilité des communications, la diffusion de la presse ont transmis à la population tout entière la faculté de connaître et de juger les faits qui ne suscitaient autrefois que l'intérêt du petit nombre. De leur côté, par un retour singulier, il semble que les individus tendent à solliciter chaque jour davantage l'influence de la collectivité en cherchant dans un groupement plus étroit, dans une socialisation plus profonde, la faculté d'en ressentir davantage les effets. L'homme n'a jamais cessé sans

doute, depuis le temps d'Aristote, de se comporter en animal politique, mais si l'on admet que les caractères du lien qui l'unit à ses semblables varient suivant les temps et les lieux, ne pourrait-on penser qu'à notre époque et dans notre civilisation, l'individu devance en quelque sorte l'influence commune en affluant, avec une constance digne de remarque, vers les points où celle-ci se manifeste avec une intensité particulière? L'accroissement considérable des centres urbains devrait être regardé de la sorte comme une conséquence de la transformation progressive des sentiments sociaux.

Quelle que soit au reste la valeur attribuée à cette théorie, les variations supposées par elle dans l'esprit collectif doivent, il faut le remarquer, être regardées comme inconscientes. Or, certains mobiles, d'une psychologie beaucoup moins élevée sans doute, mais plus accessible au vulgaire, paraissent gouverner pour une part l'afflux des ruraux vers les villes. Ces dernières constituent, pour beaucoup d'habitants des campagnes, des sortes de lieux de délices où l'on paie fort cher un travail peu pénible, où des commodités de toute nature permettent de mener une vie facile. Les salaires, à la vérité, sont plus élevés dans les grands centres; ils paraissent même, dans une certaine mesure, s'accroître proportionnellement à l'importance de ceux-ci. Les campagnards se bornent à cette observation simpliste sans remarquer que des dépenses fort lourdes viennent compenser, dans de larges proportions, le taux avantageux des salaires des travailleurs urbains. L'image erronée que les ruraux se forment de la vie de ces derniers est l'une des causes qui détachent de la terre des troupes toujours grandissantes d'ouvriers agricoles. Ceux-ci ne cherchent point à comparer d'un

esprit non prévenu leur condition présente à l'existence que leur réservent les villes. Ils ne s'efforcent pas de n'aller grossir la population des grands centres qu'après s'être assurés d'une besogne susceptible de leur fournir le nécessaire. {Ils partent sans savoir même à quelle sorte de travail ils s'emploieront. L'esprit d'imitation, la soif des plaisirs sont parfois aussi les motifs vulgaires qui détachent de la campagne les travailleurs dépourvus d'une grande somme de jugement ou d'énergie morale. Le nombre élevé des individus que le service militaire fixe définitivement à la ville manifeste clairement l'influence exercée par les considérations de cette nature.

Les travaux entrepris récemment pour tenter d'approfondir les causes de l'afflux toujours grandissant de la population dans les villes ont contribué, pour une part, à mettre en valeur l'importance du rôle joué par des mobiles vulgaires ou parfois absolument insignifiants dans la genèse de ce phénomène. On sait que les régions orientales de la Prusse sont affectées de ce dernier dans des proportions véritablement inquiétantes. La province de l'Est prussien (*Ostpreussen*) a perdu en cinq années, de 1900 à 1905, 143.603 habitants. L'émigration vers les villes est la seule cause de cette dépression, qui se manifeste uniquement sur la classe rurale. L'excédent des naissances, considérable dans cette région comme dans toute l'Allemagne, parvient à peine à en atténuer les conséquences. Le désir de quitter la province se manifeste surtout chez les ouvriers agricoles dépourvus de patrimoine propre. Ceux-ci se dirigent en partie vers les territoires industriels de l'Ouest de l'Allemagne ; toutefois, la plupart d'entre eux restent dans leur contrée d'origine et gagnent la ville de Königsberg. Mais cette dernière ne

peut fournir des moyens d'existence à des masses aussi considérables d'immigrants. Beaucoup la quittent donc par la suite pour se rendre à leur tour dans la Prusse Rhénane ou en Westphalie. Le rôle joué par la ville de Königsberg a fourni à un spécialiste des questions sociales, M. le docteur Oskar Mulert, l'idée d'en faire comme un centre d'étude du phénomène d'émigration rurale. Dans un ouvrage publié récemment, il se propose l'analyse, suivant la méthode monographique, des conditions d'existence de vingt-quatre ouvriers récemment survenus à Königsberg, comparant minutieusement, pour chacun d'eux, leur situation économique actuelle à celle dont ils jouissaient à la campagne (1). Les causes d'erreur sont facilement éliminées, puisque l'enquête porte sur les mêmes travailleurs pris successivement avant et après leur changement d'existence. En second lieu, et cette partie nous intéresse surtout, il établit, pour chacun le mobile qui déterminait son départ pour la ville.

D'après les déclarations mêmes des individus, on peut considérer qu'une sorte d'influence s'exerce sur leur esprit et les attire vers la ville sans laisser place le plus souvent à aucune conviction raisonnée. *Il faut qu'ils partent*. C'est là une suggestion en masse qui s'exerce sur des étendues territoriales considérables et paraît ne le céder nullement en intensité aux mouvements analogues inspirés dans les siècles passés par le mobile religieux. Les ouvriers ruraux qui ne désirent pas pour elle-même l'existence des villes, sont portés à la rechercher

(1) *Vierundzwanzig ostpreussische Arbeiter und Arbeiterfamilien. Ein Vergleich über ländlichen und städtischen Lebensverhältnisse*. 1908. Iéna. Gustav Fischer.

cependant par goût du changement. Le départ des émigrants exerce une influence considérable. Chacun des habitants de la campagne possède des parents ou des amis à la ville ou dans un centre industriel. Bien inconsciemment souvent, la description du genre de vie de citadin met en jeu l'imagination du campagnard et lui dessine un tableau où les avantages de l'existence urbaine s'opposent avec supériorité aux inconvénients de la condition rurale. Il suffira alors d'une circonstance insignifiante : déboires passagers, soucis de paiement, mauvaises récoltes, pour détacher l'ouvrier de la terre et le précipiter vers la ville. Les gens mariés et les célibataires se distinguent ici par la tendance beaucoup plus irrésistible de ces derniers à rechercher une existence dont le service militaire ou des séjours passagers leur ont révélé les agréments de surface. Cette réponse textuelle d'un ouvrier en dit long sur l'inconscience de ses semblables : « Je « suis parti pour la ville parce que d'autres avaient fait « de même avant moi ». (*Ich zog nach der Stadt, weil andere vor mir dahin gezogen waren*). D'autres donnent effectivement pour motif la connaissance de l'existence urbaine qu'ils doivent à leur passage par la caserne. Tout au contraire, la question des salaires qu'on représente généralement comme d'une importance primordiale dans la détermination des émigrants, paraît ne jouer en réalité qu'un rôle fort restreint. Sur 14 célibataires, 2 seulement indiquèrent le désir de s'améliorer (*sich zu verbessern*) comme le motif de leur acte. L'un d'entre eux fournit ce trait caractéristique : « Mon frère, fixé à « la ville, me dit : Ami, pourquoi rester mourir de faim à « la campagne ? La vie qu'on mène ici est bien préférable. » Les gens mariés, que leur condition rend moins frivoles,

se déterminent en général pour des raisons plus sérieuses. Ils indiquent parfois pour motif l'existence pénible imposée au ménage par la nécessité, pour la femme, de travailler avec le mari. D'autres partent pour la ville à la suite de revers de fortune qui, de petits propriétaires, les rendraient tâcherons ou journaliers.

Ainsi détaché de la terre, l'ouvrier agricole ne mènera pas à la ville l'existence heureuse qu'il y attendait. M. Mulert en donne une raison fort plausible. Arrivant dans un centre industriel, le rural ne peut louer ses bras qu'en qualité de manœuvre. L'éducation et l'aptitude professionnelles lui manquent pour embrasser un métier spécial. Bien peu montrent l'énergie nécessaire pour commencer, à l'âge adulte, un apprentissage toujours difficile. La plupart se bornent à grossir le nombre de ces trainards de l'industrie que leur multitude rend, sur le marché du travail, une marchandise de valeur médiocre. Leur situation, en outre, est généralement fort instable, les patrons n'hésitant pas à se séparer d'eux pour la moindre incartade ou simplement par convenance personnelle, assurés qu'ils sont de pouvoir remplacer aisément des auxiliaires si facilement interchangeables. Exclus par leur ignorance de l'accomplissement de toutes les tâches n'exigeant qu'une vigueur physique modérée, les ruraux ne peuvent s'adonner qu'à des travaux de force qu'il leur faut exécuter dans des conditions bien autrement désagréables que les besognes rurales. Payés il est vrai plus cher qu'à la campagne, ils ne doivent à l'accroissement de leur rémunération qu'une amélioration restreinte de leurs conditions d'existence. Les dépenses augmentent en effet en même temps que le salaire et dans une proportion souvent plus considérable. Au

prix du logement et de la nourriture, plus dispendieux qu'à la campagne, viennent s'ajouter pour les immigrants des dépenses d'alcool, de tabac, de plaisirs faciles auxquelles les sollicitent leurs fréquentations ou l'influence même de leur milieu. Les difficultés de leur existence nouvelle les aigrissent rapidement enfin : au contact permanent des âpretés de la vie, dans l'éloignement de toute sympathie, ils perdent bientôt l'optimisme sain et l'heureuse confiance spéciales aux travailleurs ruraux. Ils s'embrigadent dans le prolétariat urbain, race nerveuse, inquiète, passant sans transition de l'abattement où la plonge la répétition rebutante des mêmes difficultés et des mêmes misères, à la révolte qui la jette, l'injure aux lèvres et la haine au cœur, contre un ordre social dont elle fait l'unique responsable de ses souffrances.

Le séjour des villes n'est point favorable, en effet, à la santé morale des individus. Les promiscuités des habitations misérables, les sollicitations de la rue sont de nature à provoquer le déchaînement des pires instincts. L'un des initiateurs de l'action sociale en Allemagne, Mgr von Ketteler, s'exprimait ainsi, dans un discours où l'on trouve un formidable réquisitoire contre les abus de la société moderne : « Dans l'ignominieux entassement de nos « grandes villes, les sexes sont honteusement rapprochés, « le vice n'a pas de secrets pour l'âge le plus tendre. Pour « un misérable, la pudeur, la morale sont des mots dont « il connaît à peine le sens » (1). Des entraînements de même nature s'adressent aux travailleurs pour les encourager à passer au cabaret la durée du temps de repos dont ils jouissent entre leurs heures de travail. On ne peut, au

(1) Otto Pfülf. — *Bischof von Ketteler*, 1899. Mayence.

reste, manifester un grand étonnement si des malheureux cherchent dans l'alcool le moyen d'échapper aux soucis d'une vie pénible : leur logement n'est le plus souvent qu'un taudis où ils ne peuvent goûter aucun délassement véritable. De plus, nous l'avons remarqué, les individus qui forment la troupe des immigrants dont est grossie la population urbaine ne possèdent pas, le plus souvent, les qualités de jugement et d'énergie morale nécessaires pour échapper aux sollicitations qui les assiègent. Beaucoup sont partis pour la ville sans motif déterminé, par simple imitation ; certains ne recherchaient dans l'émigration qu'un moyen d'augmenter leur somme de plaisir. De pareils mobiles ne peuvent faire augurer heureusement de la valeur morale de ceux qui s'en inspirent. Les premières difficultés de l'existence urbaine n'éveilleront chez eux aucune faculté de réaction. Du découragement, ils passeront promptement à l'ivrognerie, à la débauche, au chômage permanent. Dans leurs rangs se recruteront les malades à soigner, les assistés à secourir, les criminels à punir.

L'influence défavorable exercée par les grandes villes sur la psychologie de leurs habitants n'est pas, à coup sûr, matière à démonstration scientifique. L'observation personnelle, l'expérience directe sont ici les seuls procédés d'investigation dont on dispose pour porter un jugement. Néanmoins, par la dépendance intime où elles se trouvent par rapport à la morale, certaines données précises sont de nature à éclairer l'opinion. Dès 1895, M. Brattassevic (1)

(1) *Statistische Monatsschrift*, 1895, p. 255, cité par Georg von Mayr. — Article *Selbstmordziffer* du *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* de Conrad, etc.

signalait, dans les villes allemandes, un nombre de suicides notablement plus élevé que la moyenne du pays. Il comparait à cet effet le chiffre annuel des décès causés par cet acte dans les quatre villes de Munich, Berlin, Dresde et Breslau et dans les Etats dont celles-ci font partie. Pour la période 1884-1888 par exemple, la Bavière comptait 437 suicides par 100.000 habitants; or, la ville de Munich en fournissait 211 pour le même nombre. Tandis que la proportion ne dépassait pas en Prusse 200 pour 100 000, on trouvait à Berlin 315, à Breslau, 380 pour 100.000. De même, si l'on considère, pour les années 1884-1898 le nombre des cas de suicides survenus dans les villes de plus de 15.000 âmes, on constate une progression marquée, qui s'oppose à la décroissance manifestée pour l'ensemble de l'Allemagne. On ne saurait à la vérité s'étonner de ce phénomène. Le surmenage, l'exagération des ennuis, des tracasseries, des déceptions, l'isolement, l'âpreté de la lutte pour la vie expliquent le découragement qui porte les citoyens à chercher dans la mort le remède prétendu de leurs souffrances. Leur manque de résistance devant l'adversité est, à n'en pas douter, une preuve de leur degré moins élevé d'énergie morale.

Si l'on veut bien nous pardonner d'aborder une matière plus délicate encore, nous emprunterons au docteur Kyrle, chef de clinique à Vienne (1), cette opinion sur les causes de la décroissance constatée de l'honnêteté des femmes dans la classe ouvrière : « Le séjour des grandes villes est des plus défavorables à la moralité des jeunes filles de condition modeste. Les hommes y sont plus en-

(1) *Zeitschrift für Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten*, citée par *Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 1909, p. 300.

treprenants, les femmes y montrent plus de liberté et moins de retenue. Les défauts d'éducation jouent ici un rôle moins important que les circonstances extérieures, l'ambiance, ce qu'on pourrait appeler d'un mot l'*occasion*. Chez les filles vivant à la campagne, les premiers rapports sexuels se placent en moyenne un à deux ans plus tard que chez celles vivant dans les villes. La prostitution fait ses principales recrues parmi les domestiques et les ouvrières de fabriques, professions nettement spéciales à l'existence urbaine. » Le célèbre neurologue et psychiâtre de Cologne, Docteur Christian Müller, exprime une opinion semblable : « Il n'y a pas, dit-il, « de prostituée-née, au sens que donnent à ce mot Lombroso et ses adeptes, c'est-à-dire, comme variété psychique. Certaines femmes peuvent être prédestinées à l'amour-métier par des déficiences morales ou intellectuelles, mais c'est toujours dans une détermination libre, prise sous la pression des circonstances extérieures, qu'il faut chercher l'origine de leur inconduite. » La liberté d'allures, l'affaiblissement du sens moral, la misère, l'isolement, le manque de sympathies spéciales aux grandes villes sont donc les principales causes de ce vice.

Si nous cherchons à mesurer la fréquence de ce dernier par les ravages qu'il entraîne, nous constaterons que les maladies vénériennes sont plus répandues dans les centres urbains. Les statistiques en cette matière sont des plus difficiles à dresser et d'ailleurs généralement incomplètes. Le docteur Guttstadt s'est néanmoins mesuré en ce qui concerne la Prusse avec cette tâche délicate (1) :

(1) *Die Verbreitung der venerischen Krankheiten in Preussen sowie die Massregeln zur Bekämpfung der Krankheiten*, cité dans *Réforme Sociale* 1909. 1. p. 318.

	Nombre des maladies vénériennes connues le 1 ^{er} janv. 1900	Par 1.000 habitants adultes :	
		HOMMES	FEMMES
Etat	40.902	28,20	9,24
Berlin	11.598	141,94	14,37
17 villes de plus de 100.000 habitants...	13.446	99,87	27,89
42 villes de 30.000 à 40.000 habitants..	5.545	58,40	17,60
47 villes de moins de 30.000 habitants.	1.565	45,05	16,89
Toutes les villes..	32.064	93,11	28,26
Autres villes et campagnes.....	8.858	7,95	2,72

Sur 41.000 malades connus, 32.000 habitaient donc les villes, dont 11.500 la seule capitale, les autres, 9.000 environ, les petites communes et la campagne.

Nous ne quitterons pas l'étude de l'influence exercée par le séjour dans les grandes villes sur les rapports entre les sexes sans rappeler que les centres urbains présentent une natalité naturelle plus élevée que le reste du pays. Sur 100 naissances d'enfants, on en compte en Allemagne 8,4 d'illégitimes (1). Or, si l'on recherche le taux de cette proportion dans les villes les plus importantes, on le trouve, dans chacune d'entre elles, notablement supérieur à la moyenne générale. Voici le résultat de cette évaluation pour l'année 1908 (2) :

(1) *Statistisches Handbuch für das deutsche Reich*, t. I, p. 93, Berlin, 1907.

(2) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1910, p. 36. Korn, Breslau.

	Population	Illégit. p. 0/0
Berlin	2.116.568	19,0
Hambourg	895.964	13,7
Leipzig	587.657	12,8
Dresde	550.816	19,4
Munich	550.000 (?)	28,9
Cologne	511.353	12,1
Breslau	508.897	19,0
Francfort	406.056	14,2
Dusseldorf	354.356	8,7
Nuremberg	325.344	17,4

En sens inverse, si l'on compare les statistiques de natalité pour les villes et les campagnes, l'observation la plus superficielle révèle, dans les premières, une diminution rapide et déjà relativement ancienne de la fécondité. Il ne convient pas sans doute de chercher à ce phénomène une autre explication que la décroissance sensible de la moralité des centres urbains, où les pratiques néo-malthusiennes sont plus fréquemment employées par les couples. Si nous bornons notre recherche au royaume de Prusse, nous trouvons, par an, un nombre de naissances égal, pour 1.000 femmes en âge de fécondité :

	Etat	Villes	Campagne
1880-1881....	322	305	329
1885-1886....	329	»	»
1890-1891....	328	297	347
1895-1896....	317	279	343
1900-1901....	305	266	337

En dix ans (1890-1900), la natalité a diminué de 34 naissances dans les villes, de 10 naissances dans les cam-

pagnes. En 1890, la différence du nombre des naissances par 1.000 femmes mariées de 15 à 50 ans, entre les villes et les campagnes, était de 50: en 1900, elle s'est élevée à 61. La natalité a donc baissé beaucoup plus rapidement dans les villes (1).

Une démonstration semblable est fournie par M. le docteur Prinzing (2), dans une étude sur les rapports entre le taux de nuptialité et l'augmentation de la population dans les différents Etats européens. S'attachant plus spécialement à trois des villes les plus importantes de l'Empire allemand, Berlin, Hambourg et Munich, il met en parallèle les chiffres présentés par elles et les données propres à l'ensemble du territoire. Il prouve de la sorte que, malgré un coefficient de nuptialité spécialement élevé, les grands centres urbains voient leur natalité s'abaisser sans cesse au-dessous du taux général :

	Empire		Berlin		Hambourg		Munich	
	Mar.	Nais.	M	N	M	N	M	N
1876-1880	15,7	39,2	21,1	44,0	20,5	40,3	17,4	43,5
1881-1885	15,4	37,0	20,7	37,7	17,5	37,4	15,2	37,7
1886-1890	15,8	36,5	22,2	34,3	18,7	35,7	18,3	36,0
1891-1895	15,9	36,3	21,1	31,4	18,9	36,8	19,5	36,7
1896-1900	16,8	36,0	22,1	28,6	17,5	32,8	23,2	36,7
1900-1905	16,0	34,8	21,2	26,7	17,3	27,7	19,4	34,6

L'accroissement naturel de la population des Villes est compromis encore par un taux de mortalité infantile particulièrement élevé. Dans son étude citée plus haut,

(1) Alfred Dorff. — *Le mouvement de la population en Allemagne*. (*Réforme Sociale*, 1909, p. 195).

(2) *Heiratshäufigkeit und Bevölkerungsvermehrung in den europäischen Staaten* (*Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 1909, p. 571).

M. Alfred Dorff donnait quelques exemples remarquables. A Francfort, par exemple, où la fécondité diminue de 3,26 0/0 de 1880 à 1900, la mortalité infantile augmente de 1,3 0/0; à Stettin où la natalité décroît de 2,77 0/0, la mortalité infantile progresse de 3,7 0/0. Dans le même temps cependant, ce dernier facteur décroît d'une façon constante pour l'ensemble de l'Allemagne. D'ailleurs le docteur Hillenberg, médecin de cercle à Springe, a mis en évidence l'influence défavorable exercée par les agglomérations sur la natalité et l'hygiène du premier âge en comparant entre eux les chiffres fournis par des districts voisins de la Prusse rhénane alternativement choisis parmi les territoires urbains et les territoires ruraux. Ces derniers se distinguent par leurs taux favorables.

Par 1.000 habitants	1886/90	1891/95	1896/00	1901/05
Münster (ville) Nais	36,6	37,7	40,0	40,2
— — Mort. inf. .	18,7	18,7	19,1	17,1
Münster (campagne) N . . .	35,6	37,1	39,3	42,2
— — M. I.	14,3	14,8	15,1	14,9
Wiesbaden (ville) N . . .	28,5	29,0	29,1	28,7
— — M. I.	17,7	15,9	15,7	15,1
Osnabrück (campag.) N . . .	33,0	33,1	34,1	34,2
— — M. I.	13,0	12,1	11,6	11,0
Köslin (ville) N . . .	28,0	38,1	38,3	38,7
— — M. I.	21,0	20,3	20,0	18,7
Trèves (campagne) N . . .	38,0	39,9	40,5	40,5
— — M. I.	16,0	15,7	15,2	14,5

Au reste, on peut dénoncer d'une façon plus générale l'influence funeste exercée sur l'hygiène par le séjour dans les grandes villes. Le manque d'air, de soleil, l'entas-

sement dans les chambres étroites de maisons mal construites ruinent en effet les constitutions les mieux assises. La nourriture insuffisante et malsaine, seule inscrite au budget d'un travailleur urbain, ne lui permet pas de se livrer sans un prompt épuisement à l'accomplissement de sa besogne. Les sollicitations à l'alcoolisme, à la débauche contribuent enfin à rendre le séjour dans les grands centres particulièrement meurtrier. Pour rendre compte de cette affirmation, nous ne serons pas tenus, comme nous l'avons fait pour étudier l'immoralité des grandes villes, de chercher dans des circonstances de détail les lumières capables d'éclairer notre opinion. La salubrité d'une agglomération est en effet un fait absolu; qu'on peut traduire par des statistiques directes et précises. Les tables de mortalité permettent en particulier de mesurer la durée moyenne de la vie des habitants des villes et de comparer cette donnée avec les résultats obtenus pour des conditions d'existence différentes. L'emploi de cette méthode fournissait à M. W. Claassen (1) les indications suivantes, pour 1880-1881 et 1901-1903.

Tout individu, considéré au jour de sa naissance, vivra en :	1880/81	1901/03
Berlin	28,24 années	44,77 années
Villes en général..	34,26 —	41,30 —
Campagne	39,07 —	44,95 —

Ces chiffres marquent à la vérité un progrès considérable depuis 1880. Il faut en tenir compte cependant, l'amélioration qu'ils traduisent provient surtout d'une

(1) *Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 1909, p. 180

diminution générale de la mortalité infantile. En Prusse, 19,4 0/0 des enfants légitimes mouraient, en 1875-80, dans les douze mois de leur naissance. Ce chiffre se réduisait à 17,7 0/0 en 1901-06. (Les grandes villes, tout en participant à ce mouvement, présentent d'ailleurs un taux de mortalité infantile plus élevé que le reste du territoire). L'influence de ce facteur est écartée si l'on transporte à 30 ans l'âge d'observation :

Un homme de 30 ans peut espérer vivre encore :

	1880/81	1901/05
Berlin.....	29,69 années	32,34 années
Villes en général.	28,26 —	32,14 —
Campagne	32,74 —	35,94 —

Ces résultats sont loin d'être aussi satisfaisants que les précédents. L'écart signalé entre la durée moyenne de l'existence du citadin et celle du rural subsiste en effet. En outre, si l'on constate encore une différence sensible entre les chiffres fournis par l'année 1880 et ceux indiqués pour 1905, cette différence est loin d'être aussi marquée que la précédente. Il est donc exact de prétendre que l'amélioration manifestée par cette dernière profite surtout aux premiers âges de la vie. L'ouvrier adulte — c'est le cas de la grande majorité de ceux qui viennent se fixer à la ville — n'a pas cessé de subir l'influence malsaine de son nouveau milieu.

L'action funeste exercée par les grandes agglomérations se fait sentir assez lourdement à la longue pour opérer une sorte de transformation dans l'organisme des habitants. L'auteur que nous venons de citer parvient, dans une autre étude, à cette conclusion, que la vigueur phy-

sique du peuple allemand est en décroissance constante. Il attribue ce phénomène à l'augmentation sans cesse grandissante de la concentration urbaine. L'interprétation des résultats des opérations des conseils de revision lui permet de l'affirmer en effet avec quelque vraisemblance.

Appelés :	Bons pour le service en 0/0 du total					
	1902	1903	1904	1905	1906	1907
1. Nés à la campagne						
a) emplois agricoles	61,0	60,0	59,1	60,2	60,2	58,7
b) — industr.	60,2	59,2	58,2	58,5	58,3	57,5
2. Nés à la ville						
a) emplois agricoles	60,1	57,9	58,0	57,8	58,6	56,8
b) — industr.	54,7	53,0	52,6	51,3	50,5	49,9
Moyenne de l'Empire	58,5	57,1	56,4	56,3	55,9	54,9
Différ. entre 1 a et 2 b	6,3	7,0	6,5	8,9	9,7	(1)8,8

La diminution de capacité physique affecte également la population urbaine et la population rurale, mais, pour cette dernière, le recul est environ de moitié moins rapide. Il est frappant de constater en outre que la décroissance s'accélère avec le caractère plus strictement urbain de la profession. Pour les années 1903-1907 ; les travailleurs industriels nés en ville sont inférieurs de 8,1 0/0 environ aux travailleurs agricoles nés à la campagne. Au reste, des constatations de cette nature ont été faites fréquemment. Un travail analogue à celui de M. Claassen permettait, il y a quelques années, à M. Brentano et à son élève M. Kuczynski de formuler des conclusions semblables.

(1) *Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 1909, p. 232.

L'influence funeste manifestée par les grandes villes sur la santé de leurs habitants vient s'ajouter ainsi à l'action déprimante qu'elles exercent sur leur moralité. Il serait donc faux de prétendre que l'existence urbaine est inoffensive : au contraire, elle nuit à la fois au physique et au moral de ceux qui la mènent. Les raisons de sentiment ne s'imposent donc pas seules, par conséquent, pour prescrire de remédier à la concentration urbaine. L'esprit national, le souci même de la collectivité imposent une intervention. On s'efforcera, suivant les lieux, d'arrêter l'afflux vers les villes des forces rurales ou de réduire les conséquences de ce phénomène par une politique appropriée. Mais les Etats allemands, le fait est généralement reconnu, ne peuvent employer le premier moyen. Le taux considérable de leur natalité vient ruiner chaque année sur leur territoire l'équilibre de la répartition de leurs habitants. Pour la majorité d'entre eux, un sol infertile, un climat défavorable écartent en outre des travaux agricoles la plus grande partie des forces disponibles. Les emplois industriels restent de la sorte le seul débouché possible pour la main-d'œuvre en excès. Or, sous le régime actuel de la production, nous avons tenté de le montrer, l'industrie est en quelque sorte sollicitée vers les centres urbains. Elle entraîne dans ce mouvement la foule des individus qui désirent trouver en elle les moyens de subvenir à leur existence. L'exode rural, l'accroissement disproportionné des grandes villes sont dès lors des phénomènes qu'on peut déplorer par souci de l'harmonieux développement des différentes parties de la nation, mais dont on ne saurait espérer d'enrayer la progression. C'est donc par l'emploi du second moyen qu'il convient d'intervenir pour éviter, dans la mesure

du possible, les conséquences funestes de la concentration urbaine.

Mais à qui convient-il de remettre le soin de servir d'intermédiaire entre les individus et la collectivité, d'imposer aux intérêts particuliers une discipline suffisante pour assurer le respect des droits du plus grand nombre à la santé, à la moralité? Qui donc, s'il faut réprimer l'alcoolisme, interdira aux cabaretiers d'ouvrir des débits trop nombreux; qui donc interviendra pour assurer promptement et gratuitement un emploi à la troupe ignorante des paysans arrivant de la campagne; qui se chargera de prescrire aux propriétaires les mesures de morale et de salubrité nécessaires pour rendre sains et décents les logements dont ils disposent? A qui s'en remettra-t-on du soin des malades, de l'assistance des indigents? L'Etat, à qui l'on songe tout d'abord, peut s'acquitter à la vérité de mesures de cette nature. Il faut le remarquer toutefois, si son organisation administrative le rend propre à l'exercice de fonctions s'étendant à tout le territoire, l'uniformité de son action lui interdit, dans une certaine mesure, de satisfaire aux besoins variant avec les circonstances locales. S'il s'agit, par hypothèse, de réglementer les brasseries publiques, quels moyens emploiera l'administration centrale pour rendre ses prescriptions applicables à la fois à une cité puritaine comme Dusseldorf ou, par exemple, à une ville de ripailles et de lourdes bombances comme Munich? Assistera-t-on de manière semblable le rural indigent de la plaine du Rhin, à qui la richesse du sol et la charité des habitants fournissent mille menus secours et le chômeur chargé de famille qui meurt de faim entre les quatre murs d'une mansarde? La difficulté rencontrée par l'Etat dans

la satisfaction des besoins locaux suggère l'idée de lui substituer un organe plus divisé et mieux adapté par conséquent aux nécessités individuelles. On en vient à considérer de la sorte l'administration communale comme le meilleur juge possible des mesures d'intervention à prendre sur son territoire.

Au reste, si, comme nous l'avons fait jusqu'ici, l'on considère plus spécialement les grandes villes comme le théâtre principal des devoirs de cette nature, on ne peut se méprendre sur le caractère particulièrement impérieux des obligations réservées à leurs municipalités. Nous avons dû constater en effet les conséquences funestes engendrées par le séjour dans les agglomérations importantes. Sans prétendre trouver dans cette circonstance la base d'un devoir véritable, on peut admettre cependant que leurs municipalités sont spécialement désignées pour remédier aux maux sociaux dans la mesure où ils sont particuliers à leur constitution. Il serait difficilement acceptable en effet que les charges engendrées par des défauts locaux fussent réparties sur l'ensemble du territoire en sorte, par exemple, que des communes fort salubres vinssent à supporter en partie les frais causés par l'absence d'hygiène d'une ville malsaine. Le système de l'autonomie des charges est d'ailleurs très salubre : il constitue en effet pour les municipalités les moins favorisées comme une sollicitation permanente à remédier aux maux spéciaux à leur territoire. C'est en partie par intérêt propre que chaque organe se trouvera porté à étendre le champ de son intervention.

Ce serait commettre d'ailleurs une erreur singulière que de représenter, dans un pareil système, les municipalités des grandes villes comme les victimes des

défectuosités sociales qui leur sont particulières. Il ne saurait venir sans doute à la pensée d'aucun esprit impartial de prétendre qu'elles en ont provoqué ou sollicité le développement. Inconsciemment cependant, quelques-unes d'entre elles ont laissé leur responsabilité s'engager. La classe aisée d'une grande ville ne peut rêver en effet de plus agréable spectacle que l'accroissement toujours plus rapide de la population. Un commerçant ne considère qu'un seul des effets du phénomène : l'afflux de nouveaux clients. Un industriel escompte des débouchés variés et la baisse des salaires provoquée par l'augmentation de l'offre de la main-d'œuvre. Et l'un et l'autre appartenant à la classe sociale où se recrute l'administration communale, en conçoit que cette dernière ne se préoccupe pas, pendant assez longtemps, de l'accroissement de la population, si ce n'est pour s'en réjouir. Bien plus, certaines municipalités ne se sont pas renfermées ici dans un rôle purement passif. On donne des exemples de conventions conclues entre certaines grandes villes et des administrations de chemins de fer pour assurer, à tarif réduit, l'exode des habitants des campagnes vers un centre déterminé. Or, aucune mesure n'était prise en même temps pour fournir aux immigrants le logement et les moyens d'existence indispensables. Le chômage et la misère s'accroissaient donc dans des proportions considérables, mais le prix des habitations vacantes et des denrées de première nécessité s'élevait en même temps. Ce dernier symptôme suffisait aux administrateurs pour regarder comme fort prospère la situation où se trouvait la ville.

Si l'on veut chercher au reste dans un fait d'observation vulgaire la confirmation de l'ignorance où les

communes restèrent longtemps de leurs devoirs, on peut rappeler que, tandis que le développement urbain date de 1870 environ, c'est seulement depuis 1895 que les municipalités sont entrées dans la voie de l'intervention directe. En décembre 1899, le Congrès de l'*Arbeiterwohl*, réuni à Crefeld prenait l'action sociale des communes comme objet de ses discussions. La plupart des orateurs durent constater immédiatement qu'il fallait avant tout tracer des plans et bâtir en quelque sorte dans l'espace, rien n'ayant encore été entrepris dans cette voie. Si l'on s'efforce de rechercher les matériaux fournis sur cette matière par la littérature économique, on n'en peut trouver aucun d'antérieur à 1900. L'ouvrage d'ensemble qui fait le plus grand honneur à la science sociale allemande, le célèbre *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* de Conrad ne mentionne même point le sujet qui nous occupe dans ses éditions antérieures à 1909.

On ne peut attribuer à l'influence d'aucun changement apporté récemment à la constitution municipale des villes allemandes l'attitude prise par ces dernières vis-à-vis des réformes sociales. De nos jours comme il y a vingt ou trente ans, les pouvoirs communaux ne représentent pas, en fait, la population tout entière, mais seulement la partie la plus aisée de celle-ci, la classe qu'on est convenu d'appeler « dirigeante ». Ceux qui décident des moyens à employer dans la lutte contre les maux sociaux profitent donc, en définitive, d'une manière fort indirecte des mesures de bienfaisance qu'ils ordonnent. Ce mode de représentation est de nature à choquer des esprits habitués à la conception française du suffrage universel, on nous permettra donc de l'expliquer brièvement.

Les collèges électoraux sont, en Allemagne, entièrement différents pour la nomination des députés au Parlement ou pour le choix des membres d'une assemblée municipale. Dans le premier cas, qu'il s'agisse du Reichstag ou des chambres des différents Etats (1), l'élection s'opère par le suffrage universel, suivant le mode pratiqué en France. Dans le second cas au contraire, une partie de la population prend seule part au vote. Le droit de suffrage est limité en effet par une série d'obligations de fiscalité. Si nous considérons les règles adoptées en Prusse — elles ont été reproduites au reste par la plupart des Etats, — chaque votant doit justifier, en dehors des conditions ordinaires de domicile et de moralité, de la propriété d'une maison sur le territoire de la commune, de la qualité de patron occupant au moins deux ouvriers ou de la jouissance d'un revenu de plus de 660 marks. Ces exigences pécuniaires sont, par elles-mêmes, de nature à priver de toute influence les classes les moins fortunées de la population. Au rapport de M. le Professeur Bücher (2), le nombre des électeurs municipaux n'est, dans certaines villes, que le quart ou le cinquième de celui des votants pour le Reichstag. Cependant, on ne craint pas d'accentuer encore la défaveur où se trouvent placés les citoyens les moins riches par l'emploi du système dit des trois classes (*Dreiklassenwahlssystem*). L'élection ne s'accomplit pas au scrutin de liste simple : les votants, c'est-à-dire ceux qui justifient des conditions énoncées ci-dessus sont répartis, préalablement au suf-

(1) Le Landtag prussien fait exception.

(2) *Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde*, 1898, Leipzig, Seele et Co.

frage, en trois catégories différentes, appelées à nommer chacune un tiers des membres de l'assemblée. Pour opérer cette répartition, on divise par trois la somme des impôts municipaux payés par les électeurs, on forme ensuite chaque classe en inscrivant les noms des votants suivant l'ordre d'importance de leur contribution : la première catégorie comprend de la sorte ceux qui paient le premier tiers du total, la seconde, ceux qui paient le second tiers, etc... Le nombre des individus compris dans chaque classe est naturellement de plus en plus élevé suivant qu'on va de la première à la troisième. Ce système a été notablement aggravé dans ses conséquences par la réforme fiscale accomplie en 1891 par M. de Miquel. Il donne aujourd'hui des résultats stupéfiants, malgré quelques atténuations apportées par une loi de 1900. Certaines classes ne se composent que de 3, 2 ou même 1 électeur. On cite une ville de Silésie où la première classe ne comprend que les deux associés d'une importante firme israélite. A Berlin, dans la section de vote de la Wilhelmstrasse, le chancelier de l'Empire, M. de Bethmann-Holweg, est inscrit dans la troisième classe, un grand marchand de saucisses vote seul dans la première(1).

On nous pardonnera d'avoir pareillement insisté sur le mode de suffrage employé pour nommer les dirigeants des grandes villes allemandes. Il ne nous semblait pas, à la vérité, pouvoir être passé sous silence : il témoigne en

(1) On sait qu'un projet de réforme, présenté par le gouvernement, vient d'aboutir à un échec complet. Le principe de la base censitaire du vote a été énergiquement défendu par la majorité. V. Henri Moysset. — *L'esprit public en Allemagne*. (Le Correspondant, 1911, t. I, p. 662).

effet de la part restreinte prise dans le choix de ses délégués par la grande masse de la population. Cette éviction des classes modestes paraît profondément regrettable. Le moindre ouvrier peut prendre un intérêt réel au bien et à la prospérité de sa ville natale. Sa participation, même fort éloignée, à l'administration de celle-ci, est de nature à renforcer chez lui l'esprit de communauté, le *Gemeinsinn*. Ce sentiment existe ou doit exister à coup sûr chez tous les citoyens, mais c'est dans le droit de vote qu'il peut trouver son expression et les moyens d'agir pratiquement. Toute méconnaissance de son importance est de nature à empêcher la cohésion de la population. Cherchant à jeter les bases de l'action sociale municipale en un temps où celle-ci n'était encore ni connue ni pratiquée, M. le professeur Bücher voyait dans le droit électoral que nous avons décrit le plus grand obstacle à l'accession de la généralité des communes à une intervention vraiment efficace dans le conflit des intérêts individuels et du bien général : « Une minorité de la population ne peut », disait-il, « donner l'âme à une vie municipale inspirée d'esprit de communauté ; il faudrait, pour parvenir à cette dernière, « trouver une forme de groupement capable de réunir, « par le lien des intérêts réciproques, tous les individus fixés d'une façon durable sur le même territoire (1) ».

Déplorable par la désagrégation qu'il entraîne dans les différentes couches de la population, le mode censitaire de suffrage est de nature à compromettre aussi, dans certains cas, le succès pratique des réformes entreprises par l'administration municipale. On doit, à la vérité, se

1) Bücher, *op. cit.*

montrer singulièrement réservé pour demander une collaboration technique à des individus dépourvus d'instruction. Sur les matières professionnelles, sur l'intensité et la répartition des principaux besoins, les travailleurs les plus modestes pourraient cependant fournir d'utiles indications. Si l'on discute par exemple la forme à donner à une assurance communale contre le chômage, on parviendra difficilement, sans consulter les ouvriers, à se faire une idée exacte de la répartition de ce risque suivant les différentes professions. Des indications sur les budgets de familles modestes permettront seules aux municipalités d'intervenir en temps utile pour ramener, par une taxe, les denrées de première nécessité à des prix abordables. Or aucun contact n'est ménagé entre les classes ouvrières et leurs représentants : ceux-ci se heurtent donc à une difficulté véritable pour solliciter des intéressés les renseignements utiles. Les travailleurs, privés de toute part dans l'administration communale, se tiennent en effet dans l'ignorance des réformes qu'elle entreprend. On a dû, dans la plupart des villes, tourner cet obstacle en s'assurant le concours des syndicats. Ces associations fournissent à la municipalité les données que leur fonctionnement normal suffit à leur faire recueillir. En outre, pour certaines matières plus complexes et moins faciles à centraliser, une enquête est entreprise parmi les membres des organisations. L'intermédiaire de celles-ci permet aux communes de se procurer les renseignements utiles. On a fait un emploi particulier de ce moyen pendant la période de misère et de chômage engendrée par la dépression économique de 1908.

L'inégalité de la représentation des différentes classes, le désintéressement des ouvriers à l'égard d'une politique

qu'ils ne pouvaient contrôler retarda l'entrée des municipalités dans la voie de l'action sociale sans l'empêcher à tout jamais. Une influence plus générale et plus puissante devait s'exercer sur les communes pour les entraîner dans le mouvement d'ensemble qui porta les différents organes de l'Etat allemand à pratiquer, à la fin du XIX^e siècle, une politique d'intervention dans les rapports entre les travailleurs et la société. On n'a pu tenter d'analyser ce mouvement sans reconnaître sa grande complexité. A la pression exercée sur les esprits par la Sozialdemokratie montante, aux doctrines de Fichte et de Hegel, au nouveau Credo d'Eisenach venaient s'ajouter en effet le mobile humanitaire, voire même les sentiments religieux. Les mêmes influences se sont fait sentir, semble-t-il, sur les municipalités. Leur accroissement toujours grandissant, l'entassement auquel il donnait lieu avaient engendré des maux trop criants pour permettre de différer longtemps le remède à leur apporter. Le socialisme d'Etat commençait d'ailleurs à fournir des indications précises sur les moyens à employer pour lutter contre les abus les plus manifestes. Destinés à l'Etat, ces moyens pouvaient aussi s'appliquer à la commune. On s'efforçait même de créer pour cette dernière un domaine particulier d'intervention : « Sur le domaine de la fonction « de civilisation et de bienfaisance », disait M. Wagner, « le même besoin de concentration et d'unité ne se fait pas « sentir que sur le terrain de la fonction de force. Tout « au contraire, les organes collectifs autres que l'Etat « remplissent en cette matière un rôle important et destiné « à le devenir chaque jour davantage... L'Etat doit agir « pour subvenir aux besoins qui ne peuvent être satis- « faits ni par l'initiative individuelle ni par d'autres com-

« munautés obligatoires (1) (*Zwangsgemeinschaften*),
« province, commune). »

Au reste, cette reconnaissance d'un rôle propre réservé aux municipalités n'était pas nouvelle. Le pouvoir central, suivant une tradition constante, abandonnait à celles-ci, par un certain nombre de textes spéciaux, l'exercice de fonctions sociales de grande importance. Si nous bornons notre examen à celles d'entre elles intéressant plus spécialement la classe ouvrière, nous devons mentionner tout d'abord le droit, pour les municipalités, de promulguer une réglementation industrielle jouissant, sur leur territoire, d'un caractère d'obligation absolue (*Gewerbe-Ordnung*, art. 142). On reconnaît en outre aux pouvoirs communaux le droit de prendre des mesures particulières pour assurer le paiement des salaires à délais égaux et déterminés, sans que ces derniers puissent dépasser un mois ou s'abaisser au-dessous de huit jours. De même, le versement de la rémunération des ouvriers mineurs n'aura lieu, si la municipalité le prescrit, qu'entre les mains des parents, à moins qu'une autorisation écrite de transgresser cette règle ne soit remise aux patrons par ces derniers (*Gewerbe-Ordnung*, art. 149). Une prescription de même nature pourra contraindre les apprentis et jeunes ouvriers à fréquenter, jusqu'à leur dix-huitième année, une école de perfectionnement (*Fortbildungsschule*) (*Gewerbe-Ordnung*, art. 120). Pour tous les employés protégés des professions commerciales, la durée du travail des dimanches et jours de fête, fixée par la loi à cinq heures seulement, peut être encore réduite ou même complètement supprimée par l'initiative municipi-

(1) *Grundlegung der politischen Ökonomie.*

cipale (*Gewerbe Ordnung*, art. 103 b, al. 2) (1). La commune jouit du droit d'imposer à tous les magasins la fermeture à 8 heures du soir (*Gewerbe Ordnung*, art. 139). On abandonne à sa discrétion, dans les villes de moins de 20.000 habitants, l'institution d'un tribunal industriel (*Gewerbegericht*). L'usage de cette faculté est d'une grande importance : les juridictions de cette nature sont en effet des facteurs puissants de paix sociale. On leur doit la conclusion d'un arbitrage dans près de 50 0/0 des conflits. Nous ne saurions négliger de signaler enfin les pouvoirs remis aux municipalités par les lois d'assurance. L'assujettissement obligatoire peut être étendu par elles à bon nombre d'ouvriers, occupés par exemple dans l'industrie à domicile, dans l'agriculture ou les forêts ; elles peuvent l'imposer aussi aux membres de la famille d'un petit entrepreneur, qui travaillent avec lui sans contrat.

Mais le pouvoir central ne se contentait point de concéder aux communes, par des textes formels, l'exercice d'une série de fonctions. Il cherchait encore à solliciter des administrations municipales les marques d'une initiative personnelle en leur désignant, quand le besoin s'en manifestait, les directions qu'elles devaient suivre. On ne peut citer à la vérité aucun acte des différents gouvernements ayant eu pour but de tracer un programme détaillé d'action sociale. Mais, dans des domaines particuliers, on rencontre les preuves les plus abondantes de l'intérêt qu'ils manifestent à ce genre d'intervention. Nous voyons par exemple le royaume de Prusse prescrire aux communes, dès l'année 1875 (loi du 2 juillet 1875) (2) d'établir un

(1) Voir l'appendice.

(2) Pohle. *Op. cit.*, p. 154.

plan général d'extension et d'assurer partout aux rues nouvelles la largeur nécessaire pour le respect des exigences de l'hygiène. En 1904, une circulaire est adressée aux présidents des provinces pour les charger d'obtenir des administrations urbaines les mesures utiles pour l'amélioration du logement : « Les communes », « lit-on dans ce texte, devraient faire en cette matière beaucoup plus que par le passé ». En 1903, une circulaire ministérielle du royaume de Saxe déplore l'apathie manifestée par les municipalités : « Trop souvent », dit-elle, « on constate à cet égard une fâcheuse étroitesse de vues (1) . » Le point de vue beaucoup plus délicat cependant de la lutte contre le chômage est adopté par les gouvernements. Le Ministre de l'Intérieur de Bavière exprime en 1909 sa sympathie pour tous les moyens de procéder à celle-ci. Sur son initiative, une Commission de délégués des principales municipalités se réunit pour jeter les bases d'une organisation-type d'assurance communale contre ce risque. Une circulaire est ensuite adressée aux différentes villes pour les inviter à faire usage de cette institution dont le gouvernement va jusqu'à leur indiquer les détails. La Saxe, le Wurtemberg prennent des initiatives analogues. Le grand-duché de Bade trace, à l'instar de la Bavière, les plans d'un organe d'assurance communale contre le chômage. Il ne craint pas de soutenir une lutte ouverte avec l'opinion conservatrice, effrayée d'une pareille innovation qui la fait trembler pour la paix sociale. Dans chacune des directions suivies

(1) On trouvera le texte de ces deux circulaires dans Edouard Fuster. *L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne*. 1903.

par l'intervention des municipalités, on pourrait relever de même les efforts des gouvernements, mettant tout en œuvre pour tirer les administrations secondaires de leur apathie et les éveiller à l'importance de leur rôle.

Les sollicitations du pouvoir central auraient été impuissantes à conduire les communes jusqu'à la conception avancée de l'action sociale où nous les voyons parvenues si rien, dans leur constitution, ne les avait rendues propres à pratiquer ce mode d'intervention. Aux défauts que nous avons dû signaler dans le droit électoral allemand, il convient d'opposer certaines particularités heureuses de l'administration municipale. Celle-ci tend tout d'abord, par sa constitution, à s'adapter assez exactement aux circonstances locales. Le nombre des membres et les pouvoirs des différents organes varient en effet suivant les lieux. On distingue entre les villes (plus de 2.000 habitants) et les localités rurales. Suivant qu'elle appartient à l'une ou l'autre de ces catégories, chaque commune est pourvue par la loi d'une administration différente. Si nous considérons les premières, dont l'étude nous intéresse seule, nous verrons encore la composition de leur administration se modifier largement en proportion de l'importance de l'agglomération. De 2.000 à 2.500 habitants par exemple, une ville compte 12 conseillers municipaux, elle en possèdera 60 au-dessus de 90.000 âmes. Le nombre des administrateurs répond de la sorte d'une façon assez exacte aux besoins effectifs. Les grandes commissions trouvent, dans les villes importantes, à se recruter au sein d'un personnel nombreux. Malgré ses inconvénients, le caractère ploutocratique (*plutokratisch*) de l'élection de ce dernier met le plus souvent l'adminis-

tration communale aux mains de citoyens fortunés, prêts à dévouer tout leur temps au bien commun. Nommés pour six ans, ils ne dépendent pas trop étroitement de leurs mandants. Ces derniers sont éloignés au reste du conflit des passions politiques par l'aisance de leur situation ; ils ne craignent donc pas d'accorder une longue confiance aux citoyens de leur choix en les renvoyant au pouvoir plusieurs fois de suite. Les réformes nécessaires peuvent être entreprises de la sorte avec l'unité d'action et la liberté d'esprit nécessaires.

Mais si l'assemblée municipale doit intervenir tout entière pour désigner les moyens à employer dans la poursuite du bien social, elle délègue, pour leur pratique immédiate et leur contrôle, un organe permanent dont l'heureuse constitution exerce la meilleure influence sur l'œuvre entreprise par l'administration tout entière. L'autorité municipale supérieure est exercée en effet par un organe complexe, le *Magistrat*, qui comprend le bourgmestre (*Bürgermeister*) et un certain nombre d'échevins (*Schöffen*). Le nombre de ces derniers varie suivant l'importance des villes. On en compte 2 dans les plus petites, 12 ou 15 dans les plus peuplées. Leurs fonctions sont rémunérées. Des agents spéciaux peuvent leur être adjoints pour occuper de questions déterminées (finances, hygiène, assistance, etc.). Les pouvoirs de cet organe sont beaucoup plus étendus que ceux que nous accoutumons de voir exercer en France par les maires et les adjoints. Le *Magistrat* est chargé de donner en effet la force exécutoire aux décisions prises par le conseil municipal. Il doit refuser toute approbation aux mesures contraires aux lois ou simplement opposées à l'intérêt de la commune. Le conseil ne peut passer outre à la détermination du

Magistrat. Celui-ci possède seul en effet le pouvoir exécutif sur le territoire de la ville. En sens inverse, il prépare les délibérations du conseil et peut ainsi faire voter par celui-ci toutes les réformes nécessaires. Nommés pour 12 ans, les membres de cet organe sont absolument indifférents à toute sollicitation de politique ou de basse démagogie. La prospérité de la ville est le seul objet de leur zèle. S'ils se livrent à l'action sociale, ils ne lui demandent point une popularité avantageuse ; ils y cherchent des remèdes pour les maux que leur révèlent leur souci du bien commun et leur expérience des nécessités locales.

Au surplus, le caractère un peu autocratique des réformes entreprises par l'autorité municipale n'est point fait pour déplaire à des Allemands. Ceux-ci ne se contentent point en effet de se savoir gouvernés, ils veulent encore sentir la main qui les gouverne. Si leur administration ne borne pas son activité à l'exercice de la fonction de force, mais déborde sur les terrains réservés à l'initiative individuelle, ils ne songeront pas à se plaindre de cet empiètement ; le plus souvent même, ils s'en féliciteront. Différents des Français qui vont jusqu'à l'injustice dans la malice qu'ils apportent à attribuer à l'intervention du pouvoir les défauts du « maladroit ami » dont parle La Fontaine, les Allemands contemplent d'un œil attendri les efforts de l'Etat ou de la commune pour augmenter le bien de l'individu. L'universelle aptitude de ces organes est pour eux un axiome : il est superflu d'en démontrer la réalité. Pourvus de cet esprit, ils ont salué l'intervention des municipalités dans la vie économique avec l'enthousiasme qu'ils manifestaient, vingt ans auparavant, pour les premiers essais accomplis dans cette voie par l'Etat. Ainsi,

l'action sociale des communes a trouvé son auxiliaire dans le sentiment que nous qualifions en France du mot barbare de « caporalisme ». Qu'on nous pardonne de rappeler celui-ci : il s'applique à un état d'âme bien réel. On en jugera par cette formule empruntée à un écrivain très averti du caractère du peuple allemand : « En général, « l'Allemand tient absolument à avoir un supérieur et un « maître ; il est particulièrement à l'aise quand il en a « deux, non pour les trahir l'un et l'autre à l'italienne, « mais pour les servir consciencieusement tous les deux. « Quand il en a trois, il nage dans la joie (1)... »

Il n'est pas téméraire sans doute de chercher dans l'accueil sympathique fait à l'action sociale des municipalités l'explication d'un fait remarquable : jamais l'attitude prise par ces dernières dans la vie économique n'a été l'objet d'une controverse. Bien plus, les premières manifestations de leur intervention n'ont été précédées d'aucune discussions préalable sur leur légitimité ou leur opportunité. Nous l'avons signalé déjà, la littérature spéciale ne fait, avant 1900, aucune mention du rôle nouveau joué par les administrations communales. Cependant, depuis 1893 au moins, celles-ci s'étaient appliquées à multiplier les manifestations de leur zèle. Il semble donc qu'elles soient entrées dans la voie de l'intervention économique sans faire critiquer aucunement leur initiative. On peut, après avoir rappelé la sympathie dont s'entourait celle-ci, fournir une autre explication du peu d'émotion suscitée par les débuts de l'action sociale municipale. L'expression de « socia-

(1) W. Dzieduszycki, cité par H. Korwin-Milewski. *Le testament politique d'un homme d'Etat polonais*. (Le Correspondant, 1914, t. I, p. 448).

lisme d'Etat » employée en France pour désigner toute doctrine d'intervention de la collectivité dans le conflit des intérêts individuels tend à nous faire supposer que l'Etat seul peut jouer un rôle de cette nature. Nous devons tout au moins, si nous consentons à permettre à d'autres organes d'exercer leur action propre, donner à leur intervention un nom particulier. Nous parlons ainsi de « socialisme municipal » nous pourrions parler de même de « socialisme cantonal » ou de « socialisme départemental ». Cette distinction nous a conduits à voir dans le socialisme d'Etat et dans le socialisme municipal deux théories différentes dont l'une et l'autre doivent être défendues par des arguments spéciaux. La pratique elle-même s'est emparée de cette distinction : l'Etat français étend chaque jour le champ de son intervention dans la vie économique ; la commune se voit dénier encore tout droit à la même initiative. En Allemagne au contraire, aucune distinction n'existe en pareille matière entre les pouvoirs de l'Etat et ceux de ses différents organes. Chacun de ces derniers peut manifester à sa guise son intérêt pour le bien social. Une même doctrine groupe, en effet, tous les corps collectifs pour leur ouvrir la voie de l'intervention. On ne parle pas dans ce pays de plusieurs économies séparées, propres à l'Etat, à la province, au cercle, à la commune, mais on les englobe toutes dans l'économie collective, *Gemeinwirtschaft*. Celle-ci reconnaît à tous les organes le droit à la même action : tous, en effet, sont au même degré les représentants d'une communauté au service de laquelle ils se doivent.

Assimilée par la doctrine au « socialisme d'Etat », l'action sociale des communes devait participer à la singulière fortune de celui-ci. La pratique de l'intervention-

nisme par le pouvoir central n'a jamais donné lieu en Allemagne à aucune discussion sérieuse. Le gouvernement eut, en effet, l'incomparable mérite de juger du premier coup d'œil l'importance du procédé préconisé par les congressistes d'Eisenach. Il put ainsi le confisquer, l'appliquer immédiatement, s'en servir comme d'un instrument pour remédier aux misères les plus criantes. Soustraite de la sorte aux tiraillements des partis, la pratique de l'intervention a trouvé dans ses résultats la plus éclatante justification. La résolution du gouvernement, la fixité de sa ligne de conduite contribuèrent, à n'en pas douter, à faire fructifier abondamment les semences d'Eisenach. Quoi qu'il en soit, les principes de l'économie collective sont aujourd'hui, pour l'immense majorité des Allemands, comme les articles d'un Credo : ils les acceptent sans même songer à les discuter. Intervenant à leur tour dans les rapports des individus et de la communauté, les municipalités ont été entourées de la même confiance. S'aliant à la sympathie en quelque sorte nationale de tous les Allemands pour les manifestations du pouvoir, celle-ci devait permettre à l'action sociale des communes de se développer sans rencontrer devant elle aucun obstacle d'opinion.

Mais l'importance des rapports de l'intervention municipale et du « socialisme d'Etat » ne doit pas faire supposer que toute tentative de substitution de l'activité communale à l'initiative individuelle puisse être regardée comme une manifestation d'action sociale. L'économie collective admet, en effet, deux séries de mobiles, tirées la première du sentiment, la seconde de l'intérêt. Suivant que les déterminations de la communauté s'inspirent de l'une ou de l'autre, ses interventions s'exercent pour le bien moral,

physique, intellectuel des individus qui la composent, ou, simplement, pour la prospérité matérielle des individus considérés *in globo*. Or, l'intérêt de la collectivité, prise dans son ensemble, n'est pas forcément conforme à l'intérêt de chacun de ses membres. L'industrie peut être florissante, le commerce actif, les caisses publiques abondamment remplies sans que les classes modestes participent en rien à cette richesse de surface. De même, l'activité communale peut s'exercer dans des directions salutaires pour l'administration ou la politique municipales, mais indifférentes ou funestes pour une grande part de la population. Le rachat d'un service d'eau, de gaz, d'un réseau de tramways pour cette seule raison qu'ils fournissent d'importants bénéfices est sans doute une excellente opération financière ; il n'a pas, du point de vue social, la moindre signification. Bien plus, si la commune, préoccupée d'augmenter ses revenus, soumet le personnel de ces entreprises à des conditions défavorables de travail et de salaire, elle transforme son intervention en la plus odieuse des exploitations.

Mais il serait injustifié de supposer que des actes de cette nature puissent être reprochés fréquemment aux municipalités allemandes. Si le mobile social n'agit pas à lui seul sur leurs déterminations, les considérations intéressées n'exercent sur ces dernières qu'une influence restreinte. Ces deux sources d'inspiration se combinent même fréquemment pour dicter aux administrations communales leurs initiatives. Pour reprendre l'exemple donné plus haut, elles se proposent à la fois, en exploitant un service public en régie directe, de donner des conditions de travail favorables au personnel qui l'assure et de se procurer une source de revenus légitimes, parce

qu'ils ne sont pas gagnés au détriment d'une classe de la population. En un mot, des principes de justice économique, de bienfaisance, sont le criterium qui peut nous servir à distinguer l'action sociale des communes des autres manifestations de leur activité.

Toutefois, une nouvelle réserve doit être faite sur le sens attribué à cette expression. Si les mobiles de sentiment et d'équité caractérisent l'action sociale, ils ne lui sont pas absolument spéciaux. Ce mode de participation de la collectivité au soulagement des misères des classes modestes doit être distingué en effet des œuvres de bienfaisance pure qu'on désigne généralement sous ce nom d'ensemble : la charité (1). Cette dernière se propose plutôt de venir en aide aux individus séparés que d'entreprendre une lutte simultanée contre chacune des manifestations d'un mal collectif. Considérant avant tout des circonstances particulières, elle est concrète dans les moyens qu'elle emploie et qu'il lui faut transformer suivant les formes prises par les misères qu'elle soulage. Guidée par des sentiments d'affection et de pitié, elle est comme eux éphémère et spontanée. Elle renaît et disparaît constamment avec les maux qu'elle s'attache à guérir : aussi se contente-t-elle le plus souvent d'en atténuer les manifestations extérieures sans chercher à en pénétrer les causes. Tout au contraire, l'action sociale ne fait, dans les moyens qu'elle emploie, aucune acception d'individus. Ce qu'elle veut guérir, ce n'est pas tel ou tel malade isolé, c'est la société tout entière. C'est pour-

(1) V. dans l'édition de 1910 de *l'Année Sociale Internationale*, p. 180, et dans l'édition de 1911, p. 39, une remarquable analyse des rapports de l'action sociale et des œuvres de charité.

quoi la plus grande partie de son œuvre consiste dans l'étude patiente et raisonnée des causes de misère ; c'est pourquoi encore son but véritable n'est pas de distribuer des soulagements suivant les hasards des nécessités rencontrées, mais de créer une arme durable et capable d'assurer une lutte constante contre les maux à guérir. Cette arme, c'est l'*Institution Sociale*, organe permanent, anonyme, spécialement approprié au but qu'il doit remplir, qui s'inspire de la charité, mais cherche à suppléer à son inconstance par une action toujours renouvelée.

Aussi bien, l'étude des institutions sociales d'une collectivité permet-elle de se rendre un compte exact de l'intensité de l'action qu'elle exerce en cette matière. Pour apprécier l'œuvre des municipalités allemandes, nous passerons donc en revue quelques-uns des organes créés par elles pour remédier aux maux dont souffre la population urbaine. Toutefois, la nature de ces défauts tend à rendre presque illimitées les formes adoptées par l'activité communale pour remplir son but. Comme les maladies physiques dont les manifestations, variées à l'infini, constituent un ensemble redoutable, les maladies du corps social forment en effet une gamme de tons innombrables. Vouloir énumérer leurs remèdes équivalait à tenter de passer en revue toutes les formes possibles de bienfaisance individuelle et collective. Une pareille œuvre ne peut être entreprise : on nous pardonnera donc d'avoir borné notre étude à quelques-unes seulement des formes de l'action sociale communale. Puisse l'analyse que nous tentons de faire de ces fragments donner une idée suffisante de la richesse et de la variété de leur ensemble !

BIBLIOGRAPHIE

- ADICKES UND BEUTLER. — Die Sozialen Aufgaben der deutschen Städte. Leipzig. 1903. Dunker et Humblot.
- ALBRECHT (H.). — Handbuch der sozialen Wohlfahrtspflege in Deutschland. Berlin. 1902. Heymann.
- BLUME (von). — Article Gemeinde (Sozialpolitische Aufgaben) du Handwörterbuch der Staatswissenschaften, édité par J. Conrad, L. Elster, W. Lexis, E. Loening, 8 volumes, 3^e édition 1909. Iéna, Fischer.
- BUCHER (K.). — Die wirtschaftlichen Aufgaben der Gemeinden. Leipzig. 1898. Seele et Co.
- FLESCHE. — Kommunale Wohlfahrtseinrichtungen dans les Schriften der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, 1897).
- HEITZ. — Article Gemeinsinn du Handwörterbuch de Conrad, etc.
- HUGO-LINDEMANN. — Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung. Stuttgart. 1904. J. H. W. Dietz Nachf.
- HUGO-LINDEMANN. — Die deutsche Städteverwaltung. Ihre Aufgaben auf den Gebieten der Volkshygiene, des Stadtebaues und des Wohnungswesens, 2^e éd. 1908. Stuttgart. Dietz.
- GROSS. — Article Gemeinwirtschaft du Handwörterbuch de Conrad, etc.
- LABAND. — Deutsches Reichsstaatsrecht. Tubingue. 1907. Mohr.
- LOENING. — Grundzüge der Verfassung des deutschen Reiches. Leipzig 2^e éd. 1906. Teubner.
- POHLE. — Die Wohnungsfrage, 2 vol. Leipzig. Teubner. 1910.
- Politische Bibliothek des Verbandes der Windthorstbunde Deutschlands*, n° 4. — Kommunalverfassung und Kommu-

nal-politik in Preussen. Elberfeld. 1910. Wuppertaler A. G.

Sozialdemokratische Gemeindepolitik, édité par Paul Hirsch et Hugo-Lindemann, 6 vol. 1907. Berlin. Imprimerie du « Vorwärts ».

Staatsbürgerbibliothek, n° 1. Die deutsche Staats und Selbstverwaltung : eine Einführung. München-Gladbach. 1914. Volksvereins-Verlag.

WAGNER, — Article Staat du Handwörterbuch de Conrad.

WEBER. — Die Grosstadt und ihre sozialen Probleme. Leipzig. 1903. Quelle et Meyer.

RECUEILS STATISTIQUES. — Statistisches Handbuch für das deutsche Reich, Berlin, Heymann, 2 vol. 1907 ; Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich. Berlin. 1910. Puttkammer et Mühlbrecht ; Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, édité par M. Neefe. Breslau 1910. Korn.

REVUES. — Reichs-Arbeitsblatt, Soziale Praxis, Soziale Kultur, Soziale Rundschau, Concordia, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Der Stadtverordnete.

CHAPITRE II

LES CONDITIONS DU TRAVAIL DES OUVRIERS MUNICIPAUX ET LES INSTITUTIONS PATRONALES DES COMMUNES

L'accroissement considérable des grandes villes allemandes les force à s'assurer les services d'un nombre chaque jour plus élevé d'ouvriers et d'employés municipaux. L'augmentation de la population développe en effet les besoins à satisfaire : les travaux de voirie, le soin des établissements communaux occupent une main-d'œuvre toujours plus considérable. Une politique inspirée à la fois du souci financier et du bien social porte en outre les municipalités à prendre à leur charge certains services abandonnés jusqu'alors à l'initiative privée. La distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, l'établissement et l'entretien des égouts, l'exploitation des tramways, le nettoyage des rues, passent de la sorte aux mains de la commune. Or, des services de cette nature ne peuvent subir d'arrêt : il est donc nécessaire d'en écarter les chances de grève en devançant, par un traitement satisfaisant, les revendications des travailleurs. Le plus souvent d'ailleurs, ceux-ci doivent accomplir des besognes très spéciales et dont la bonne exécution importe au plus haut degré à l'intérêt public. Les municipalités se montreront donc soucieuses du bien général de leurs

administrés en s'assurant, par des mesures inspirées de bienveillance et d'humanité, de l'habileté et du dévouement de leurs collaborateurs. Les dispositions prises dans ce but exerceront au reste la plus salubre influence sur le sort de la classe ouvrière tout entière. En effet, les exemples donnés par la commune seront de nature à susciter l'initiative des chefs d'industrie privée. Ils encourageront aussi les travailleurs à réclamer, dans certains cas, une amélioration légitime des conditions qui les unissent à leurs patrons. Toutefois, les municipalités ne doivent pas se départir de la prudence nécessaire dans la pratique de ce mode d'influence. Manifester une générosité exagérée à l'égard de leurs ouvriers pourrait les entraîner en effet à placer l'industrie privée dans des conditions difficiles. Le souci d'une classe particulière ne doit jamais faire perdre de vue les intérêts collectifs de la population (1).

Pour mesurer l'influence que les municipalités peuvent exercer de la sorte, il est nécessaire de rechercher tout d'abord la proportion des ouvriers communaux par rapport à l'ensemble de la classe laborieuse. Nous jugerons ainsi des répercussions possibles des mesures de bienveillance prises à l'égard des premiers. On comptait en 1907 à Berlin 17.893 travailleurs employés dans les entreprises municipales. Ce nombre s'élevait à 15.192 à Hambourg, 6.756 à Cologne, 4.622 à Munich, 4.564 à Breslau, 4.369 à Francfort-sur-le-Mein, 3.583 à Dresde, 3.101 à Dusseldorf, etc. (2). D'après une esti-

(1) Il a été fait pour la rédaction de ce chapitre et du suivant un usage constant des données fournies par les publications officielles *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, en particulier des numéros 6, 9 et 10.

(2) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, XVII.

mation faite à la même époque, les communes allemandes occupaient environ 120.000 personnes. 40.000 d'entre elles étaient employées aux services d'eau et de gaz, 15.000 aux tramways. Dans ces dernières industries, la proportion des ouvriers municipaux à ceux des entreprises privées était respectivement, pour l'ensemble de l'Allemagne, de 39 0/0 et de 31,9 0/0.

La réunion de ces collaborateurs ne se fait pas aveuglément. Un grand nombre de villes s'efforcent en effet de faire œuvre sociale par le choix des individus qu'elles embauchent. En dehors des besognes spéciales, exigeant l'intervention d'ouvriers qualifiés, elles font en sorte d'employer en partie des forces de travail dépréciées que l'industrie privée rejette ou n'accepte qu'au rabais. Une municipalité prussienne, celle de Naumbourg-sur-Saale, va si loin dans la pratique de cette mesure charitable qu'elle se refuse systématiquement à s'attacher des ouvriers de moins de 60 ans. Sans se montrer aussi absolues, certaines villes font une large part, parmi leurs collaborateurs, aux individus d'âge avancé et de forces restreintes. On comptait en 1907, dans les services d'eau et de gaz de la municipalité de Karlsruhe, 3,57 0/0 des ouvriers dont l'âge était supérieur à 60 ans, 9,42 0/0 dont l'âge variait entre 50 et 60 ans. Dans les entreprises privées des mêmes industries, la proportion se trouve réduite respectivement à 2,93 0/0 et 6,37 0/0. Trois villes, Dusseldorf, Stuttgart et Magdebourg fournissent des chiffres précis sur le nombre de leurs ouvriers dont la capacité est incomplète. Il s'élève à 140 pour la première, 135 et 123 pour les autres. Il n'est pas rare de voir employer des femmes à de menus travaux de balayage et d'entretien. Cette pratique est inspirée par l'humanité

plutôt que par le caractère indispensable des services de ces ouvrières. La proportion du nombre de celles-ci au total des travailleurs municipaux varie entre 17 0/0 à Strasbourg et 3 0/0 à Dresde et Dusseldorf. Le souci manifesté par les municipalités d'apporter toute la générosité nécessaire dans le choix de leurs ouvriers se montre encore quand le manque de travail les contraint à licencier quelques-uns d'entre eux. Les célibataires doivent être frappés alors avant les gens mariés, les hommes jeunes avant les vieillards (1).

Mais le principal instrument de l'influence salutaire exercée par les communes sur les conditions d'existence de leurs ouvriers est à coup sûr l'ordre de service (*Arbeitsordnung*) imposé à l'observation de ces derniers. Ce texte remplace dans la circonstance le règlement d'atelier dont la rédaction est imposée, par l'article 134 a) de la *Gewerbeordnung*, aux chefs de toutes les entreprises occupant plus de 20 individus. L'ensemble des prescriptions qui s'y trouvent contenues présente une grande importance : il soustrait en effet les rapports des communes et de leurs ouvriers à l'insécurité des conventions purement verbales ou simplement gouvernées par l'usage. Il constitue comme un Code des droits et des devoirs réciproques des parties en présence. Le premier exemple de cette réglementation fut fourni en 1897 par la ville de Francfort-sur-le-Mein, suivie bientôt par Karlsruhe et Stuttgart. Il s'étendit avec rapidité, si bien qu'une enquête entreprise en 1907 révéla que les munici-

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 14.

(2) Thissen-Trimborn, *Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden*, 4^e éd. 1910, p. 14, München Gladbach, Volksvereins Verlag.

palités ne se bornaient pas à satisfaire à la prescription légale, mais que 39 d'entre elles avaient pourvu d'un statut des entreprises non assujetties cependant à cette réglementation. Parfois, un ordre de service général, s'étend à tous les ouvriers communaux; des règlements spéciaux viennent ensuite préciser les détails de chaque catégorie de travaux. Parfois aussi, ces différents textes sont rédigés par la municipalité sans consulter aucunement les intéressés. Les clauses du contrat de travail de ces derniers leur sont donc imposées sans aucune discussion possible. Le statut qu'on leur donne doit être accepté ou refusé dans son entier. Toutefois, ce mode unilatéral de réglementation tend à disparaître devant la pratique chaque jour plus répandue du contrat collectif de travail (*Tarifvertrag*). Le plus souvent, en effet, un accord n'intervient pas entre une municipalité et un syndicat sans amener d'autre résultat que la fixation concertée des salaires. Les conditions de travail font aussi l'objet de conventions additionnelles. En outre, certaines villes ayant institué des commissions ouvrières (*Arbeiterausschüsse*) pour étudier les difficultés soulevées dans l'exercice des fonctions des ouvriers municipaux, ces organes se trouvent chargés tout naturellement de présenter des observations sur les clauses du contrat rédigé à l'usage de ces derniers. On trouve des Commissions de cette nature, parmi les villes les plus importantes, à Barmen, Breslau, Cologne, Dresde, Dusseldorf, Munich, Essen, Francfort-sur-le-Mein, etc. Elles fonctionnent partout à la satisfaction des parties en présence.

Les ordres de service des travailleurs municipaux doivent naturellement indiquer tout d'abord les conditions de recrutement de ceux-ci. On exige naturellement

la santé et l'aptitude corporelle à remplir les fonctions visées. Nous avons vu toutefois que certaines villes renoncent en partie, pour faire œuvre de bienfaisance, à l'application stricte de cette condition. La même tolérance s'applique fréquemment à l'âge minimum ou maximum requis des travailleurs. Le premier varie de 16 ans à Brunswick, à 21 ans à Dresde; le second, de 30 ans à Hanau, à 50 ans à Dusseldorf. La préférence est donnée aux hommes mariés sur les célibataires; le plus souvent aussi on embauche les individus nés dans la ville plutôt que les étrangers. Certaines municipalités imposent à leurs services, en cas de pénurie d'ouvriers, de faire usage de l'*Office Municipal de Placement*. Il en est ainsi, par exemple, à Francfort-sur-le Mein et à Strasbourg. A Berlin et à Munich, une section spéciale est ouverte pour servir d'intermédiaire entre les différentes entreprises communales et la main-d'œuvre disponible. Dans la première de ces villes, cet organe assurait en 1906 1.695 embauchages. Plusieurs municipalités ne prennent les nouveaux ouvriers qu'à l'essai. Elles leur imposent un délai de probation (*Probezeit*), qui va parfois jusqu'à douze années. A l'issue de ce temps, ils reçoivent le titre de travailleurs titulaires (« *ständige Arbeiter* ») et ne peuvent plus être licenciés en cas de chômage passager. A Karlsruhe, cette faveur n'est reconnue qu'aux individus attachés à l'administration communale depuis 10 ans au moins et remplissant en outre certaines conditions supplémentaires. A Munich, la durée du stage est réduite à deux ans. Par contre, dans certaines villes, Bade et Francfort par exemple, les ouvriers sont titularisés dès leur entrée dans l'administration, si leur embauchage est considéré par celle-ci comme définitif.

D'ailleurs, des garanties sérieuses sont données aux travailleurs municipaux contre le risque de renvoi non justifié. Tout d'abord, les *ständige Arbeiter*, outre l'emploi constant qui leur est réservé, bénéficient en cette matière d'une sécurité plus grande. A Breslau par exemple, aucun ouvrier occupé par la ville depuis plus de cinq ans ne peut être congédié sans une décision du *Magistrat*. Il en est de même à Fribourg-en-Brisgau, Heidelberg, Mannheim. A Cologne et à Elberfeld, l'assentiment du bourgmestre est seul nécessaire. Le plus souvent, quand des garanties de cette nature ne sont pas accordées aux ouvriers, on leur reconnaît, par compensation, le droit d'appeler au conseil de ville ou au bourgmestre de la mesure dont ils sont l'objet. Généralement d'ailleurs, les raisons de celle-ci doivent être indiquées par écrit. La ville de Karlsruhe emploie un procédé fort intéressant pour augmenter la sécurité dont jouit son personnel. L'exercice du droit de congédiement est remis en effet à un conseil de discipline (*Disziplinarbehörde*), composé du directeur de l'*Office Municipal du Travail*, du chef du service dont relève l'individu menacé de renvoi et d'un ouvrier titulaire nommé pour un an par ses camarades. On s'efforce en outre de réduire le plus possible les causes de congédiement. Les conflits susceptibles de s'élever entre les travailleurs et leurs contremaîtres peuvent toujours être tranchés par une autorité supérieure. La ville de Plauen prescrit ainsi aux ouvriers de son usine à gaz d'aviser sans retard le directeur des difficultés de cette nature. A Posen, à Munich, toute objection des individus congédiés à la mesure dont ils sont frappés doit être immédiatement notifiée à la municipalité. L'acceptation pure et simple de l'avis de renvoi

équivalant à la reconnaissance tacite du bien-fondé de cet acte. Des préoccupations humanitaires analogues à celles que nous avons déjà relevées ont porté certaines administrations communales à renoncer au renvoi de leurs ouvriers dont les forces décroissent. A Gotha, Halberstadt et Munich par exemple, ces travailleurs dépréciés doivent se voir assigner une besogne facile, ils continuent à toucher cependant le salaire qu'ils gagnaient à l'époque de leur validité. Dans le même ordre d'idées, les ouvriers embauchés qui paraissent impropres au travail qu'on leur assigne ne doivent pas faire l'objet d'un congédiement : on doit se borner à les inviter à chercher une nouvelle place, en leur laissant tout le temps nécessaire pour y parvenir. Enfin, on manifeste une sollicitude suffisante aux individus dont le renvoi ne peut être évité en faisant précéder leur départ d'un délai convenable (*Kündigungsfrist*). La durée de celui-ci varie avec la qualité de titulaire possédée ou non par les ouvriers, avec le caractère plus ou moins spécial de leur tâche, avec la date plus ou moins ancienne où remonte le début de leur emploi. Cette durée est le plus souvent de 15 jours.

Les municipalités trouvent dans la réglementation de la durée de la journée de travail un autre moyen fort efficace de manifester leur souci du bien social. L'influence exercée par ce facteur sur les conditions d'existence de la classe ouvrière est en effet fort importante. Cependant les communes semblent avoir montré une certaine réserve à s'avancer dans cette voie ou plusieurs d'entre elles sont restées spécialement attardées. Sans doute est-il permis de voir dans ce fait comme une conséquence de la sorte de désintéressement marqué par l'administration centrale à l'égard de ce mode d'action sociale. On sait en effet

que la législation allemande n'a pas encore fixé de limite maximum à la durée de la journée de travail de l'homme adulte. On ne s'étonnera donc pas d'apprendre que, suivant les révélations faites par M. von Broesicke dans une enquête entreprise en mai 1906, 558 des employés des tramways municipaux prussiens travaillaient plus de 16 heures par jour (1). Il est juste d'ajouter que des abus aussi criants sont rares et qu'un mouvement très prononcé se manifeste aujourd'hui en faveur d'une diminution notable de la journée de travail dans les entreprises communales. La ville de Francfort-sur-le-Mein donna la première, en 1897, l'exemple de son souci de l'intérêt social en fixant à dix heures le temps de présence de ses ouvriers. Pour certains d'entre eux en outre, le principe des huit heures était admis. Cette initiative fut suivie par la suite par un grand nombre de municipalités, si bien que la durée du travail oscille aujourd'hui, dans les entreprises communales, entre huit heures et dix heures. Au reste, ce facteur varie naturellement suivant les circonstances ; par exemple, dans les usines à gaz et les stations électriques où le service est assuré nuit et jour, on emploie souvent deux équipes se relayant toutes les douze heures, mais la durée de leur temps de travail est ramené à neuf heures et demie ou dix heures par des repos de deux heures ou deux heures et demie. Les besognes malsaines ou pénibles sont généralement limitées à huit heures. Il en est ainsi pour le travail des chauffeurs d'usines à gaz à Barmen, Brême, Dusseldorf, Elberfeld,

(1) *Die Arbeitszeiten in den Strassenbahnbetrieben Preussens* (Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Landesamts) cité par *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 41, note 1.

Munich, etc. Les changements de poste des équipes de jour et de nuit doivent être séparés par une pause de vingt-quatre heures au moins. Certaines municipalités assignent d'ailleurs un minimum à la durée du grand repos. Hanau, Francfort-sur-le-Mein, Strasbourg, le fixent à douze heures. Dans cette dernière ville, toutefois, 8 heures et demie suffisent en cas de nécessité grave. A Francfort, si le personnel d'une équipe alternante passe du travail de jour au travail de nuit, trente-six heures de repos non interrompu doivent lui être accordé ; le passage de la nuit au jour ne donne lieu qu'à une pause de vingt-quatre heures.

L'accomplissement d'heures supplémentaires (*Überstunden*) n'est autorisé qu'en cas de nécessité pressante. Des limitations sont apportées parfois à la durée de ces travaux extraordinaires. A Francfort, le temps de présence d'un ouvrier ne peut en aucun cas dépasser quinze heures. A Elberfeld, les heures supplémentaires doivent être retranchées sur la durée de la journée suivante. Les travaux des dimanches et jours de fêtes (*Sonn-und Festtagsarbeiten*) font l'objet d'une réglementation très variable suivant les différentes villes. La plupart des ordres de service prescrivent cependant de n'exécuter ces jours-là que des tâches ne pouvant être différées. Certaines villes s'efforcent en outre, de compenser le repos perdu par les ouvriers pendant l'exécution de ces travaux : à Strasbourg par exemple, si l'un d'entre eux se trouve occupé plus de trois heures, il doit jouir, le dimanche suivant, d'une suspension de travail de 24 à 36 heures. La municipalité de Francfort accorde à son personnel un jour de repos sur six jours de travail ; ce repos doit être autant que possible donné le dimanche. On rencontre parfois aussi des régle-

mentations marquées d'une générosité beaucoup moins grande. C'est ainsi qu'à Cologne les ouvriers communaux doivent jouir, tous les quinze jours, d'une demi-journée de liberté. Par contre, si l'on ne rencontre nulle part en Allemagne, dans les établissements municipaux, la pratique de la semaine anglaise, certaines villes font cesser plus tôt le travail du samedi. A Mulhouse, les ouvriers sont au repos à partir de 4 heures et demie du soir ; il en est de même à 5 heures à Barmen, à 6 heures à Rixdorf. Strasbourg et Francfort raccourcissent la journée d'une heure. Les veilles de grande fête, les ateliers ferment plus tôt encore : à 3 heures à Berlin, 4 heures à Barmen et Strasbourg, 5 heures à Francfort.

D'une façon générale, on peut admettre que les conditions de durée du travail tendent à s'améliorer dans la plupart des entreprises municipales allemandes. Deux enquêtes entreprises par l'Office Impérial de Statistique pendant les étés 1902 et 1907 fournissent en effet, les résultats suivants :

Nombre d'heures	Nombre des ouvriers dans 33 villes (0/0)	
	1902	1907
—		
moins de 9 heures	3,5	3,1
9 heures	1,8	1,5
9-10 heures	6,4	17,1
10 heures	58,2	47,9
10-11 heures	13,2	9,5
11 heures	7,6	3,0
plus de 11 heures	2,7	1,4
indéterminé	6,6	16,5 (1)

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 22.

La plus grande part est prise, dans les deux années étudiées, par la journée de travail de 10 heures. Toutefois, les deux catégories les plus représentées sont ensuite, en 1902, la durée de 10 à 11 heures et celle de 11 heures. En 1907, au contraire, leur place est prise par la durée de 9 à 10 heures et celle de 10 à 11. Ce rapprochement permet de constater une amélioration notable ; il faut ajouter toutefois que les municipalités ne doivent pas être tenues quittes de tout effort nouveau. Beaucoup ont manifesté jusqu'ici la plus regrettable insouciance dans la réglementation du temps de travail de leurs ouvriers. Il leur appartient de réparer ce retard.

Après avoir souligné toute l'importance d'une fixation raisonnable de la durée du travail, nous devons étudier les modalités d'un facteur dont il est inutile de faire ressortir la situation prépondérante parmi tous ceux qui peuvent influencer sur la situation des ouvriers municipaux. Le salaire est en quelque sorte le but même du travail de l'individu, son taux plus ou moins élevé donnera donc un rendement plus ou moins favorable à la besogne accomplie. En outre, la dignité, l'hygiène, la moralité de l'existence de l'ouvrier dépendent dans une certaine mesure du caractère plus ou moins satisfaisant de sa rémunération. Les communes devront donc faire en sorte d'assigner à cette dernière un chiffre assez élevé pour assurer à leur personnel une certaine sécurité. Elles devront en outre, soustraire le salaire aux variations que la concurrence imprime au coût de la main-d'œuvre. Jouissant dans la production d'une situation privilégiée, elles ont l'obligation d'en faire profiter leurs ouvriers.

Si l'on s'attache tout d'abord à rechercher le mode de rémunération des travailleurs municipaux, on constate

que la grande majorité des villes donne la préférence à la forme bien connue du salaire au temps (*Zeitlohn*). Le salaire aux pièces (*Stücklohn*) a disparu en effet à peu près complètement devant la répugnance des ouvriers et l'opposition de leurs syndicats. Le salaire collectif (*Akkordlohn*) est également d'un emploi peu fréquent. Toutefois, certaines municipalités, tout en adoptant en principe la première de ces formes, prévoient l'application de l'une des deux autres dans des cas particuliers. La ville de Charlottenbourg envisage la fixation préalable d'une rémunération collective pour les travaux qui s'y prêtent par leur nature. Le salaire aux pièces peut être employé à Mulhouse pourvu qu'il soit calculé de manière à fournir aux ouvriers de capacité moyenne la même somme d'argent que 9 heures 1/2 de travail payées d'après la durée. Dans le salaire au temps, on distingue encore, suivant la base de la rémunération, le salaire à l'heure, à la journée, à la semaine, au mois. Le tableau suivant indique, pour les années 1902 et 1907, la mesure où chacune de ces formes est employée :

	Nombre des ouvriers municipaux payés au temps (0/0)		
	Salaire au jour	Salaire à la semaine	Salaire au mois
1902...	87,3	5,0	7,7
1907...	78,9	5,3	15,8 (1)

Le plus souvent, les salaires à la semaine ou au mois sont réservés aux catégories d'ouvriers les plus élevées. La ville d'Aix-la-Chapelle s'inspire de ce principe : elle fixe en outre, la rémunération mensuelle à vingt-six fois le

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 9, p. 40.

prix d'une journée. A Charlottenbourg, le salaire à l'heure est employé pour les travailleurs non qualifiés et non titulaires ; les autres sont payés au mois. Parfois même, comme à Hambourg et à Mayence, les ouvriers municipaux reçoivent un traitement fixé à l'année. On espère, par des moyens de cette nature, augmenter la sécurité de leur existence et les rapprocher des employés.

Le taux de la rémunération peut contribuer également à remplir ce but en assurant davantage encore la condition des ouvriers contre les risques qui la menacent. D'une façon générale, les salaires municipaux sont assez satisfaisants. Des deux enquêtes entreprises en 1902 et 1907 dans 33 grandes villes occupant environ 50.000 ouvriers, on peut extraire la comparaison suivante (1) :

Salaires	1902		1907	
	Nombre d'ouvriers	0/0	Nombre d'ouvriers	0/0
moins de 3 marks.	9.407	26,7	4.705	9,4
3-4 marks	21.009	59,5	27.967	56,0
4-5 —	4.185	11,9	14.356	28,7
5 marks et plus . . .	678	1,9	2.932	5,9

On le voit, les salaires ont augmenté depuis 1902 dans une proportion appréciable. La majorité d'entre eux reste fixée à vrai dire au taux assez modique de 3 à 4 marks. Mais tandis que les rémunérations inférieures à 3 marks représentaient en 1902 plus du quart du total, on voit leur proportion tomber en 1907 à moins d'un dixième. Au contraire, le groupe des salaires de 4 à 5 marks, qui

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 9, p. 12. Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 26.

ne comptait à la première de ces dates qu'un dixième de l'ensemble, dépasse le quart cinq ans après. Dans ces conditions, la moyenne de la somme touchée pour une journée de travail par un ouvrier municipal ressort à 3 marks 28 en 1902 et 3 marks 76 en 1907. On a donc, pour ces cinq années, une augmentation de 14,6 0/0. D'ailleurs, la préoccupation manifestée par les municipalités d'assurer à leur personnel une rémunération suffisante est attestée par la fixation, par plusieurs d'entre elles, d'un salaire minimum au-dessous duquel aucune condition d'embauchage individuel ne peut descendre. Cette limite inférieure est de 3 marks par jour à Breslau, 25 pfennigs par heure à Erlangen. A Munich, un homme adulte ne peut toucher moins de 3 marks par jour, une femme, moins de 2 marks. En dehors de ces prescriptions d'un caractère absolu, on admet encore la fixation d'un minimum relatif. A Charlottenbourg, par exemple, le taux de la rémunération d'un ouvrier municipal ne peut s'abaisser au-dessous du salaire normal d'un travailleur de même catégorie dans la commune. Parfois, comme à Karlsruhe, on prend comme terme de comparaison le prix de la journée de travail tel qu'il est adopté par la caisse communale d'assurance-maladie. Souvent un minimum spécial est fixé pour les ouvriers incomplètement valides occupés par générosité. A Darmstadt, Giessen, Strasbourg, etc., ils ne peuvent recevoir moins de 2 marks. A Mulhouse, les femmes employées chaque jour pendant 2 ou 3 heures au balayage des rues ne peuvent recevoir, pour l'accomplissement de cette besogne, moins de 80 pfennigs.

Mais il ne suffit pas, pour posséder de bons ouvriers, de les payer largement, il faut encore augmenter progres-

sivement le taux de leur rémunération. Les laisser végéter toute leur vie dans les mêmes conditions d'existence équivaut en effet à enlever aux moins entreprenants d'entre eux toute initiative et tout désir de s'élever à une situation meilleure, c'est en même temps pousser les autres à quitter une carrière trop dépourvue de chances de progrès. Aussi toutes les communes assurent-elle un passage successif de leurs ouvriers par des taux de salaires de plus en plus élevés. Mais le plus souvent, cette progression n'est pas laissée à l'imprévu. Une sorte de statut déterminé d'avance assigne aux travailleurs municipaux, les étapes à franchir. Un certain nombre de classes, variant par le taux de la rémunération, sont fixées de la sorte pour conduire l'ouvrier de son entrée dans la carrière à la retraite. En outre, les différents suppléments d'allocation à toucher par l'ouvrier sont établis pour chacune de ces classes. Parfois cependant, comme à Munich, ils restent invariables. Ces suppléments sont très divers par leur nature. Un grand nombre de municipalités, cherchant à favoriser leur personnel ancien, lui accordent des gratifications importantes, remises souvent au moment de la fête de Noël. La ville d'Halberstadt donne chaque année aux ouvriers employés depuis un an la somme de 5 marks, 50 marks à ceux dont les services ont duré 5 ans, 100 et 150 marks à ceux dont l'embauchage remonte à 10 et 15 ans. Les allocations de Nouvel-An remises par la municipalité de Karlsruhe atteignent à peu près la même proportion. Dans certaines villes, comme Posen et Furth, la gratification de fin d'année reste invariable, elle est, dans cette dernière, de 20 marks. Ces dons annuels sont complétés parfois par des cadeaux spéciaux dits « de jubilé » (*Jubiläums-*

gaben) aux ouvriers qui parviennent à une date notable de leurs rapports avec l'administration municipale. Cologne et Wiesbaden décernent ainsi une somme de 50 marks aux ouvriers comptant 25 années de présence, de 150 marks à ceux employés depuis 50 ans. Dresde, Magdebourg, Mulhouse font de même. Dans cette dernière ville en outre, un congé supplémentaire de 15 jours est accordé aux bénéficiaires de la gratification. A Ludwigshafen, les salaires des ouvriers communaux sont majorés de 10·0/0 à partir de la 25^e année d'emploi. La ville de Mayence donne dans ce cas un livret de caisse d'épargne portant une somme égale à une fois et demie la valeur du salaire hebdomadaire du travailleur. Le même cadeau est fait par la ville de Thorn à tous les ouvriers attachés à ses services depuis plus de 5 ans ; au bout de 10 ans, on leur donne une parcelle de terrain à cultiver en jardin. On ne saurait méconnaître le caractère humanitaire des gratifications de cette nature. Les villes tendent en effet, par leur attribution, à rémunérer plus cher les services d'individus dont la force de travail décroît : c'est mettre le dévouement et l'honorabilité au-dessus de la capacité effective.

Une préoccupation de même nature porte un certain nombre de communes à verser à leur personnel des suppléments de salaire variant avec la situation de famille. On estime en effet que des ouvriers mariés sont attachés plus étroitement à la ville que des célibataires et qu'ils font preuve d'un meilleur esprit que ces derniers. La municipalité de Francfort-sur-le-Mein introduit dans la rémunération de ses ouvriers une différence suivant les charges de ceux-ci. Cette différence peut s'élever jusqu'à 40 pfennigs par jour dans les deux premières classes, jus-

qu'à 50 pfennigs pour les autres. A Strasbourg, les salaires sont uniformes pour tous les individus possédant moins de 3 enfants. Au-dessus de ce chiffre, ils subissent une bonification de 5, 10 ou 15 0/0 suivant que le nombre des enfants s'élève à 4, 6 ou 8. Au contraire, les célibataires se voient retenir 10 0/0 jusqu'à 25 ans, 5 0/0 jusqu'à 30 ans. Beaucoup de villes emploient ce système sans se montrer aussi rigoureuses pour les jeunes ouvriers non mariés. A Crefeld par exemple, aucune réduction n'est imposée à ces derniers; les pères de famille employés depuis plus de 5 ans, reçoivent cependant une allocation mensuelle égale à 4 marks, 8 marks ou 12 marks, suivant que le nombre de leurs enfants s'élève à 1, 3, 5 ou davantage. A Hanau, le supplément de salaire est hebdomadaire, il est de 1 mark 50 pour 3 enfants, de 2 marks pour 5 enfants. A Mayence, on assimile la situation des soutiens de famille à celle des chefs de ménage. Une allocation de 1 mark 50 est versée chaque semaine aux ouvriers mariés ou subvenant à l'existence de leurs parents. Les pères de 3 et 4 enfants reçoivent 1 mark 75 et 2 marks au-dessus de ce chiffre. La ville de Francfort vient en aide aux familles nombreuses par l'allocation d'indemnités de loyer s'élevant à 5 marks par mois pour un enfant, 10 marks pour 3 enfants, 15 marks pour 5 et au delà.

Il convient toutefois de ne pas fournir aux ouvriers des secours purement gratuits, mais de les encourager aussi à faire œuvre d'aide personnelle en cherchant à se garantir par eux-mêmes, la sécurité désirable. L'épargne est, pour les individus, un moyen de remplir ce but, certaines municipalités font donc en sorte d'aider au développement de ce mode de prévoyance. Nous l'avons vu déjà, certaines villes, Cologne, Halberstadt, Thorn et Mayence par

exemple remettent à leurs ouvriers un livret de caisse d'épargne à titre de gratification. Cette dernière ville verse encore sous cette forme tous les suppléments de salaire gagnés par des célibataires de moins de 30 ans. D'autres municipalités encouragent à l'épargne en se chargeant de déposer elles-mêmes les fonds retenus sur le compte de l'ouvrier, du consentement de celui-ci. Il en est ainsi à Dusseldorf. Parfois on va plus loin en opérant d'office une réduction de la paye pour verser le surplus dans une caisse. A Mulhouse par exemple, les ouvriers n'ayant pas atteint l'âge de 30 ans, sont astreints à des retenues variant de 2 marks 50 à 3 marks 50. La ville de Francfort fournit un puissant encouragement à l'esprit d'épargne de son personnel en faisant monter d'une classe tous les individus dont le dépôt atteint 1.000 marks. La municipalité d'Ulm s'efforce de solliciter l'intérêt de ses ouvriers pour les institutions de prévoyance par la création d'une caisse dont l'administration leur est remise. Chacun des travailleurs communaux doit y déposer chaque semaine 50 pfennigs au moins. En outre, les versements peuvent être spécialement affectés au paiement du loyer. Leur montant peut alors être retiré sur simple demande. Au contraire, les épargnes proprement dites ne sont restituées au propriétaire qu'au bout d'un léger délai destiné à empêcher les actes de gaspillage inconsidéré. Parfois d'ailleurs, comme à Essen et à Francfort, le droit d'effectuer des retraits n'est reconnu aux ouvriers que moyennant certaines conditions : tantôt à l'occasion du mariage, tantôt à un âge déterminé.

Pour pouvoir apprécier complètement le taux du salaire des ouvriers municipaux allemands, il convient de ne pas se borner à considérer seulement les réductions que

nous venons d'envisager ou les allocations accordées aux ouvriers à titre purement bénévole. Leur rémunération se trouve grossie encore assez fréquemment de suppléments unis par un rapport étroit à la besogne qu'ils exécutent. Le plus grand nombre des villes attribuent par exemple une indemnité spéciale aux ouvriers accomplissant des heures supplémentaires ou travaillant la nuit, les dimanches ou les jours de fête. Les premiers se voient généralement allouer sur leur salaire normal une bonification variant de 25 à 50 0/0. Parfois, le taux suivant lequel est calculé celle-ci se modifie lui-même suivant la durée du travail exécuté en surplus. A Ratisbonne, par exemple, la rémunération des heures supplémentaires oscille entre 20 et 40 0/0. Les besognes exécutées le dimanche sont, le plus souvent, rétribuées d'après le même tarif. Toutefois, leur accomplissement ne peut excéder une durée déterminée. Le travail de nuit est généralement majoré de 100 0/0, mais un simple service de garde ou de surveillance ne donne lieu qu'à 50 0/0 d'augmentation. On peut citer dans le même ordre d'idées les suppléments de salaires accordés par certaines villes aux ouvriers exécutant des travaux exceptionnellement difficiles ou dangereux. Ces suppléments s'élèvent à 30 0/0 de la rémunération normale à Fribourg-en-Brigau, 50 0/0 à Elberfeld et Strasbourg. Parfois des ouvriers spéciaux sont désignés pour s'acquitter constamment des tâches de cette nature. Dans les usines élévatoires et la station électrique de la ville d'Aix-la-Chapelle, par exemple, les nettoyeurs des chaudières, des cheminées, des corps de pompe, des batteries et des bassins reçoivent une bonification de 25 0/0. Il en est de même, dans la proportion de 33 1/3 0/0, des chauffeurs d'usine à gaz de la ville de

Dusseldorf. On peut citer encore les indemnités d'éloignement, versées par certaines municipalités aux travailleurs employés à une distance assez considérable de leur habitation et forcés par ce motif à prendre leur repas de midi sur le chantier. Elles varient généralement entre 50 pfennigs et 1 mark. Des primes sont payées enfin aux ouvriers qui se distinguent par des qualités plus grandes d'habileté et d'assiduité. L'administration municipale des tramways d'Halberstadt verse une somme de 2 marks aux wattmen ayant conduit une motrice pendant un mois sans occasionner d'accident. Si cette récompense est méritée pendant trois mois consécutifs, une prime supplémentaire de 5 marks est accordée. Au bout d'un an, enfin, une gratification de 16 marks est allouée en plus des encouragements mensuels et trimestriels. Une consommation de courant restreinte donne également lieu à l'attribution d'une prime. A l'usine à gaz de Bonn, on verse, pendant un mois, un supplément de salaire quotidien de 30 pfennigs aux chauffeurs qui, le mois précédent, n'ont pas manqué une seule relève.

Après s'être enquis des formes du salaire et des proportions qu'il atteint, il convient de rechercher à quels intervalles il est versé à l'ouvrier. Cette circonstance n'est pas dépourvue d'importance. L'individu payé fréquemment se trouve moins tenté en effet d'avoir recours au crédit pour se procurer les objets dont il a besoin. On doit en outre choisir judicieusement les jours de paie : en les rapprochant de ceux où se tient le marché, on donne au ménage la faculté de faire ses achats plus économiquement qu'en passant par l'intermédiaire des magasins. Si le versement du salaire se fait le samedi ou le dimanche, on peut craindre par contre que l'ou-

vrier ne vienne à dépenser en divertissements une part de sa rémunération. Le souci de rapprocher les paiements est manifeste pour la plupart des villes allemandes : pour la majorité d'entre elles, l'intervalle adopté est celui d'une semaine, pour plusieurs autres moins nombreuses, de 15 jours. Dans quelques-unes, comme Metz et Dusseldorf, la paie est mensuelle, mais des acomptes peuvent être versés sur son montant. Plauen, Ratisbonne n'autorisent ce procédé qu'en cas de nécessité pressante. A Munich et à Hambourg enfin, le principe de l'intervalle mensuel est maintenu, mais tout paiement d'acomptes est interdit. Dans les cas, forts rares d'ailleurs, où des ouvriers sont payés aux pièces ou reçoivent un salaire collectif, un comptage ou un mesurage de la besogne accomplie doivent être effectués préalablement. Dans beaucoup de villes, les marchés se tiennent plusieurs fois dans la semaine : il n'est donc pas utile d'assigner un jour spécial à l'opération de la paie. Il est désirable néanmoins de toujours voir effectuer celle-ci entre le mardi et le vendredi ; l'expérience montre en effet que le salaire versé dans ces limites est moins exposé au gaspillage. Certaines villes, comme Strasbourg et Dresde, satisfont partiellement à cette exigence en interdisant la paie le samedi ou le dimanche. Généralement, celle-ci est remise aux ouvriers à l'issue de la journée de travail et sur le chantier. Parfois aussi, ils doivent se rendre à la caisse municipale. La ville de Wiesbaden stipule que si cette démarche leur cause une perte de temps de plus d'une demi-heure, ils doivent en être dédommagés (1).

Certaines municipalités arrêtent le compte de chaque

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 64.

ouvrier plusieurs jours avant l'opération de la paie. Elles se trouvent donc retenir de la sorte la rémunération d'un certain nombre de journées de travail. La somme ainsi réservée porte généralement le nom de provision (*Kaution*). Elle sert à la ville comme de garantie en cas de malfaçon ou de transgression des clauses de l'ordre de service. Parfois, on va jusqu'à exiger des ouvriers nouvellement embauchés la constitution d'un cautionnement véritable. A München-Gladbach, à Magdebourg, les ouvriers de la voirie doivent verser une somme de 30 marks en garantie de leur uniforme, elle leur est restituée en cas de rupture du contrat de travail. Les provisions de cette nature sont demandées le plus fréquemment aux wattmen de tramways : elles sont destinées à réparer les conséquences des accidents qu'ils peuvent occasionner. On les voit monter parfois à un taux fort élevé, comme à Dortmund, à Cologne, Fribourg-en-Brigau, où elles atteignent la somme de 100 marks. Toutefois, la loi du 20 février 1898 ayant supprimé pour les employés de l'Empire tout cautionnement semblable, certaines communes tendent à renoncer également à l'exiger de leurs ouvriers. On ne peut méconnaître le caractère fort désirable de sa suppression. L'ouvrier entrant au service de la municipalité est en effet forcé le plus souvent d'emprunter le montant de son cautionnement. Le remboursement de celui-ci l'oblige, pendant un certain temps, à des sacrifices appréciables. Cependant, la somme qu'il constitue comme gage de son observation des règlements est généralement, malgré son importance relative, hors de toute proportion avec les dommages qu'il peut causer par sa négligence. Enfin, l'espoir du remboursement intégral de la provision n'exerce pas sur l'ouvrier une grande influence : il est

porté à se considérer en effet comme en ayant abandonné le montant à tout jamais.

Les municipalités sont mieux inspirées pour la plupart dans les règles qu'elles appliquent à leurs ouvriers qu'un cas de force majeure : maladie ou période militaire par exemple, empêche d'accomplir leur travail. Dans le premier cas, on le sait, l'assurance impériale fournit, outre le montant des frais médicaux et pharmaceutiques, une indemnité égale au moins à la moitié du salaire journalier. Assez fréquemment même, l'allocation pécuniaire est plus élevée. Malgré ces secours appréciables, les ouvriers frappés de maladie font une perte souvent importante. Le droit aux prestations ne commence en effet que le troisième jour de l'incapacité. De plus ; les salaires ne sont pris en considération que jusqu'à concurrence de 4 marks pour le calcul de l'indemnité. Or beaucoup d'ouvriers municipaux reçoivent en période de validité une rémunération bien supérieure à cette somme. On conçoit donc que beaucoup fassent une perte appréciable et que certaines villes fassent en sorte de leur procurer un soulagement personnel. Parfois, comme à Munich, à Mulhouse, à Metz, on remet aux malades leur salaire intégral. Ailleurs, cette allocation constitue un maximum auquel les ouvriers chargés de famille ont seuls droit. Barmen, Elberfeld, Gotha, Kiel établissent une échelle décroissante de secours dont les célibataires occupent la base. L'indemnité pécuniaire subit généralement une réduction quand ses bénéficiaires sont soignés à l'hôpital. Plus rarement, on prend en considération la valeur des prestations fournies par la caisse d'assurances pour imposer au montant des secours municipaux un fléchissement correspondant. Les allocations communales ne sont pas versées pen-

dant un temps illimité ; elles cessent généralement au bout de 26 semaines de maladie. Certaines villes, voulant favoriser leur personnel le plus ancien, font varier la durée de leurs indemnités suivant celle des services de chaque ouvrier. La situation de famille est souvent prise en considération dans un but analogue. On voit plusieurs municipalités assurer le paiement d'une partie du salaire aux travailleurs convoqués pour l'accomplissement d'une période d'exercices militaires. Les conditions sont généralement analogues à celles exigées en cas de maladie. Toutefois, on requiert souvent des bénéficiaires une durée de services plus élevée que dans ce dernier cas. En outre, l'allocation n'est jamais égale au salaire entier, 30 0/0 de celui-ci sont versés à la femme de l'ouvrier, 10 0/0 à chacun de ses enfants ; le total ne peut le plus souvent dépasser 60 0/0 de la rémunération normale.

On doit se féliciter de voir l'institution des congés payés prendre une part sans cesse plus grande dans la pratique des municipalités allemandes. Il est excellent pour la santé et l'esprit de l'ouvrier de jouir chaque année de quelques jours de délassement. En outre, on élève la condition des individus en les traitant de la sorte, puisqu'on les admet à bénéficier d'un soulagement dont les employés profitaient seuls jusque là. Le plus souvent toutefois, cette faveur n'est accordée qu'après l'accomplissement d'un temps de service déterminé. A Munich par exemple, les ouvriers employés depuis plus de trois ans peuvent prendre chaque année quatre jours de repos payé : au bout de six ans, six jours. Parfois aussi, un certain âge est nécessaire pour profiter de cette faculté. C'est ainsi qu'à Dusseldorf, les travailleurs municipaux ne peuvent se prévaloir de celle-ci qu'à partir de 25 ans,

D'ailleurs, on ne reconnaît nulle part aux ouvriers un droit absolu au congé payé. On se réserve en effet de refuser cette faveur à ceux dont la conduite n'est pas satisfaisante. En outre, le service ne doit pas souffrir de l'usage de cette faculté ; en cas de travaux pressants ou de circonstances exceptionnelles, la ville peut remettre à plus tard son consentement. Hambourg accorde trois jours de congé supplémentaire aux ouvriers qui prennent soin de s'entendre avec leurs camarades pour faire exécuter gratuitement par ceux-ci, pendant leur absence, les travaux dont ils sont chargés. Pour donner au repos de leur personnel toute son efficacité, certaines villes interdisent, pendant sa durée, l'accomplissement de toute besogne rétribuée. L'inobservation de cette prescription entraîne la perte de tout droit à la rémunération du congé. Il en est ainsi, par exemple, à Giessen et Offenbach. Dans le même but, on cherche à réglementer l'époque à laquelle il peut être profité de cette faveur. A Breslau et à Kiel, son usage est restreint à la saison d'été. En outre, le congé payé doit généralement être pris en une seule fois, de manière à constituer un délassement véritable.

Nous nous sommes attachés jusqu'ici à l'étude des mesures de bienfaisance prises par les municipalités en faveur de leurs ouvriers encore en activité de service. Il convient maintenant de rechercher quels soulagements elles apportent à la situation des travailleurs affaiblis par l'âge et dont la capacité décroît ou disparaît complètement. Certaines administrations communales, nous l'avons vu plus haut, manifestent leur intérêt à l'égard de cette classe de leur personnel en la conservant dans leurs entreprises aussi longtemps que possible, tout en lui versant en entier le salaire qu'elle touchait à l'époque de sa vali-

dité. Mais ce mode d'assistance des ouvriers de capacité restreinte tend aujourd'hui à disparaître. Si la commune possède, comme patron, le devoir de traiter ses employés avec humanité, elle n'est pas moins obligée d'assurer à la plus grande satisfaction du public les services dont elle est chargée. Or les travaux municipaux tendent à devenir chaque jour plus spéciaux et plus importants ; l'intérêt de la population tout entière exige donc qu'ils soient exécutés par des travailleurs professionnels. On ne conçoit pas en effet que des vieillards affaiblis par l'âge soient chargés d'assurer le fonctionnement d'une station électrique ou d'une usine à gaz. De plus, les besognes faciles dont ils pouvaient s'acquitter autrefois sans inconvénient sont accomplies maintenant par des procédés beaucoup plus rapides et modernes. Par exemple, le balayage des rues, qui s'effectuait autrefois à bras, est opéré maintenant par des balayeuses automobiles. Les emplois ouverts aux ouvriers dont la force de travail est restreinte devenant sans cesse moins nombreux, il appartenait dès lors aux municipalités de chercher un moyen nouveau d'assurer, dans leurs vieux jours, une certaine sécurité à cette classe de travailleurs. Elles l'ont trouvé dans la pratique des pensions, qui possède le double avantage de décharger les services urbains d'une foule d'individus hors d'état de les assurer et de donner aux vieux ouvriers la juste récompense de leur vie de dévouement, sans porter aucune atteinte à leur indépendance. En outre, on élève par l'emploi de ce moyen la condition des ouvriers en les faisant bénéficier d'une mesure dont le profit se trouvait réservé jusqu'alors aux employés. On trouve dans un rapport de la municipalité de Breslau (1899) les considérations suivantes sur ce dernier motif : « Il

CHAPITRE II

« n'existe aucune raison véritable de traiter les vieux
« ouvriers autrement que les vieux employés et de refuser
« aux uns la pension qu'on accorde aux autres. Il est fort
« difficile d'établir une distinction entre ces deux catégo-
« ries de salariés, surtout si l'on considère les conditions
« de service de beaucoup d'employés. Le droit à la pen-
« sion est généralement reconnu à ces derniers au bout
« de dix ans de services ; il convient de ne pas appliquer
« d'autre règle aux ouvriers (1). »

La première initiative prise dans ce sens fut celle de la ville de Munich qui créa, dès 1868, une caisse de secours pour les travailleurs malades et invalides. Chacun des participants versait une cotisation hebdomadaire de 30 pfennigs. En outre, une retenue de 1/2 0/0 était faite pour alimenter l'institution, sur le montant des paiements effectués aux entrepreneurs de travaux municipaux. Mais, suivant une remarque fort juste, comme ces derniers pouvaient prendre en considération cette retenue dans la fixation du prix de leur soumission, la commune portait seule la charge de cette source de recettes. Le total des versements s'élevait en 1899 à 60.000 marks. Le droit à la pension était acquis après dix ans de participation. La rente annuelle pouvait varier entre 288 marks et 576 marks. A la mort des membres, les allocations étaient prolongées pendant deux mois à leurs veuves et à leurs orphelins. Malgré ces avantages, la situation de la caisse n'était pas très prospère : sur 2.100 ouvriers titulaires employés à cette époque par la ville de Munich, 555 seulement adhéraient à l'institution. Celle-ci fut donc remplacée en 1901 par un organe de secours aux veuves et aux orphelins des travailleurs municipaux.

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 28.

Suivant les indications de l'Office Impérial de Statistique (1) l'administration communale de Francfort-sur-le-Main fut la première à établir une caisse de secours aux vieillards, aux veuves et aux orphelins sans cotisation des participants. Cette fondation remonte à 1897. En 1889, Darmstadt, Stuttgart et Worms ; en 1899, Altona, Breslau, Dresde, Essen, Karlsruhe, Mayence, Ulm, etc., suivirent, cet exemple. En 1908, quatre-vingt-dix-huit villes possédaient une institution de cette nature.

Comme nous l'avons déjà remarqué par les exemples qui précèdent, le service d'allocations aux veuves et orphelins est généralement combiné avec l'attribution de pensions aux ouvriers d'un âge avancé. Les caisses fournissant ces deux catégories de prestations peuvent fonctionner en établissements de bienfaisance pure, alimentés par la commune et n'exigeant aucune contribution des participants ou se trouver constituées à l'instar des institutions d'assurances et tirer leurs ressources de retenues effectuées sur les salaires du personnel. La situation de celui-ci varie évidemment beaucoup suivant qu'il bénéficie des avantages d'un établissement du premier ou du second type. La pension versée gratuitement constitue en effet un supplément de rémunération fort appréciable et de nature à rendre singulièrement meilleures les conditions d'existence de son bénéficiaire. Elle prend, en outre, une signification sociale considérable et constitue comme la réalisation d'une sorte de garantisme. L'ouvrier, devenu hors d'état de subvenir à ses besoins, se trouve, en effet, assisté et entretenu par l'entreprise au service de laquelle il a dépensé ses forces. Son labeur ne lui procure pas seule-

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 90.

ment une rémunération passagère, mais aussi la sécurité pour les jours de sa vieillesse. Au contraire, les établissements alimentés par des cotisations ne manifestent aucune générosité en versant une pension aux ouvriers. Ils restituent tout au plus à ces derniers le montant des retenues subies par eux. La plupart des communes employant ce système laissant en effet une marge fort restreinte entre le total de leurs recettes et la valeur des allocations versées. La situation des adhérents ne diffère pas, dans ces conditions, de celle d'individus contraints à verser à la Caisse d'épargne des sommes dont le montant leur sera restitué quand ils auront atteint un certain âge. La bienfaisance ne prend pas une grande part dans les inspirations du traitement qu'on leur fait subir.

Quel que soit au reste le système employé par les villes pour assurer à leurs ouvriers une pension de vieillesse, il serait erroné de croire que leur initiative fait double emploi avec l'assurance instituée dans le même but par l'Empire allemand. Les conditions mises par ce dernier à l'allocation d'une rente sont en effet assez rigoureuses. La rente-vieillesse proprement dite n'est accordée qu'aux individus âgés de 70 ans au moins et travaillant encore. En outre, ceux-ci ne sont admis à la qualité de bénéficiaires qu'à la condition d'avoir versé pendant 1.200 semaines leurs cotisations. D'autre part, la rente d'invalidité n'est payée qu'aux ouvriers dont la capacité de travail est réduite au moins des deux tiers. Aucune allocation n'est donc réservée aux individus de santé encore satisfaisante, mais désireux de jouir de leur repos. L'expérience montre cependant l'attrait exercé sur la classe modeste par la perspective d'une « retraite » capable de venir s'ajouter à ses modiques épargnes pour l'aider à

passer en paix les dernières années de son existence. D'autre part, les conditions de temps exigées par l'assurance impériale placent l'allocation de ses indemnités dans un avenir tellement éloigné que la plupart ne peuvent l'atteindre. Au contraire, la pension municipale peut être liquidée au bout de quelques années de service seulement (10 ans généralement). Au lieu de marquer pour l'ouvrier le temps de la décrépitude, elle représente pour lui un avenir paré des couleurs les plus flatteuses. En outre, elle est généralement beaucoup plus élevée que les allocations de l'assurance impériale. Elle se calcule le plus souvent suivant une proportion donnée du salaire de ses bénéficiaires. Dans la plupart des villes prussiennes, par exemple, elle peut varier de 33 1/3 0/0 à 75 0/0 de cette donnée. On la voit parfois monter plus haut encore : à Ludwigshafen, Plauen et Munich, son maximum est fixé à 80 0/0 ; il s'élève même à Strasbourg jusqu'à 85 0/0. Dans certaines villes toutefois, le cumul de la pension et d'une rente impériale d'invalidité ou d'accident n'est pas autorisé complètement. Généralement, on fixe le montant ancien du salaire comme le maximum des allocations que peut recevoir l'ouvrier. Au dessus de cette somme, la pension payée par la ville subirait une réduction correspondante.

Le secours versé aux veuves et aux orphelins des travailleurs municipaux n'est pas toujours fixé d'avance. Parfois, comme à Hanovre et à Posen, son montant varie suivant chaque cas particulier. Certaines villes prennent en outre en considération l'âge des bénéficiaires. A Colmar, les veuves de moins de 40 ans reçoivent 15 0/0 du salaire de leur mari ; au delà de cet âge, 1 0/0 chaque année, jusqu'à concurrence de 30 0/0. Généralement, la

somme allouée aux orphelins est limitée, quel que soit leur nombre dans la même famille. Les enfants légitimes ou légitimés sont seuls secourus; toutefois, les enfants d'ouvrières municipales reçoivent l'allocation s'ils étaient à la charge exclusive de ces dernières. Des précautions sont prises pour empêcher toute manœuvre frauduleuse ayant pour objet le bénéfice des secours versés par la caisse communale. Les mariages effectués pendant la dernière maladie du défunt ou pendant un délai de trois mois avant sa mort ne donnent aucun droit au paiement d'une indemnité. Quelques villes, comme Barmen, Wiesbaden, Charlottenbourg vont jusqu'à refuser le même droit au survivant d'un ménage dont les membres comp-taient plus de 15 ans de différence d'âge. Certaines municipalités interdisent aux bénéficiaires de leurs allocations de quitter la ville; d'autres soumettent ce déplacement à l'autorisation du *Magistrat*. Outre leurs secours périodiques aux veuves et aux orphelins, un grand nombre d'administrations communales leur attribuent encore une allocation spéciale (*Sterbegeld*) au moment du décès du chef de famille. Cette allocation varie dans son montant suivant les localités : on donne 60 marks à Stuttgart, 50 marks à Ulm, 20 salaires journaliers à Heilbronn, la rémunération d'une semaine à Cologne et Dresde, de 15 jours à Francfort-sur-le-Mein, d'un mois à Wiesbaden. De plus, on tend à faire profiter les familles ouvrières de la coutume qui veut, en Allemagne, que les veuves d'employés défunts continuent à toucher pendant un trimestre les salaires de leur mari (*Gnadenquartal*). Ainsi la ville de Mannheim exerce cette générosité pendant deux mois; Bade, Charlottenbourg, Dusseldorf, Fribourg, Heidelberg, font de même pendant trois mois.

Ce n'est point seulement en complétant les secours de vieillesse ou d'invalidité versés par l'Etat ou en soulageant les familles de leurs ouvriers défunts que les communes augmentent la sécurité de leur personnel. Le fonctionnement normal du mécanisme de l'assurance-maladie leur fournit l'occasion de faire œuvre de bienfaisance par le taux élevé de leurs prestations et les conditions modérées attachées à leur allocation.

On le sait, en effet, chaque municipalité doit entretenir sur son territoire une caisse locale (*Ortskrankenkasse*) à laquelle se trouvent inscrits tous les assujettis n'ayant pas fait choix d'un autre organe. Or, cette caisse ne peut favoriser une catégorie de membres au dépens des autres. Les communes n'ont donc pas la faculté d'améliorer en cas de maladie la situation de leurs ouvriers s'ils se trouvent assurés par cette institution. Mais les administrations municipales peuvent parvenir au même but par un autre moyen. La loi prévoit en effet la création de caisses d'entreprise (*Betriebskrankenkasse*) dont l'administration est entièrement laissée aux mains de leurs adhérents. En adjoignant des organes de cette nature à leurs différents services, les communes peuvent accorder à leur personnel tous les avantages désirables. On comptait, en 1907, 49 de ces caisses dans 35 villes différentes. Le plus grand nombre d'entre elles se trouvait à Brême et à Dusseldorf, où l'on en relevait 4. Les entreprises le plus généralement pourvues d'institutions semblables sont les services d'éclairage (gaz et électricité), de distribution d'eau, de tramways. Le plus souvent, les villes se bornent à contribuer au fonctionnement de ces caisses par le versement légal du tiers des cotisations individuelles. Toutefois, Altona et Plauen se montrent plus généreux et

contribuent pour la moitié. Souvent, la bienveillance se manifeste dans le choix de la durée fixée pour l'allocation des prestations de l'assurance. Au lieu de les restreindre aux 26 semaines fixées par la loi, Cassel, Altona, Hambourg et Dusseldorf servent les secours de maladie pendant 52 semaines, Berlin, pendant 39 semaines. Un grand nombre de municipalités dépassent en outre le taux pécuniaire des allocations. Sur les 47 caisses étudiées en 1907 par l'Office Impérial de Statistique (1), 23 se bornaient au paiement des 50 0/0 du salaire fixés par la loi, 20 versaient de 50 à 70 0/0 et 4 de 70 à 75 0/0. Moyennant le paiement d'un supplément de cotisation modique, 25 de ces organes étendaient à la famille de l'ouvrier le bénéfice de l'assurance. Si l'on compare les conditions pratiquées par les municipalités à celles de la majorité des caisses d'exploitation, on constate que 93, 9 0/0 de ces dernières paient les allocations de l'assurance pendant 26 semaines seulement; 81, 2 0/0 se bornent également aux 50 0/0 du salaire prescrits par la loi. Les communes se montrent donc beaucoup plus libérales que l'industrie privée.

Dans bien des cas en outre, cette générosité se manifeste par des mesures propres à procurer des soulagements spéciaux aux ouvriers municipaux ou à leur famille en cas de maladie. La ville de Breslau, par exemple, a passé en 1904 un contrat avec une société locale d'infirmières à domicile (*Hauspflegegruppe des Breslauer Armenpflegerinnenvereins*) pour assurer, au prix de 1 mark 25 par jour, une garde-malade aux femmes de ses ouvriers en cas d'accouchement ou de maladie. La municipalité

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 125.

contribue au paiement de cette somme par une allocation quotidienne de 0 mark 65. Le même système est employé à Charlottenbourg. Dans cette ville, les infirmières ne se bornent pas à donner des soins, elle doivent aussi s'acquitter des travaux domestiques à la place de la ménagère. Le prix de leurs services est fixé à 2 marks par jour. L'administration communale paie la moitié de cette somme, laissant l'autre part à la charge de l'ouvrier, qui ne subit de ce chef aucune retenue sur son salaire. Les garde-malades sont intervenues en 1905 dans 53 cas, pendant 571 journées entières et 65 demi-journées. La ville a supporté de ce chef une dépense de 503 marks 50. La municipalité de Dessau fait partie de l'Association des Patrons du Duché d'Anhalt (*Verein Anhaltischer Arbeitgeber*) : cette qualité lui permet de faire donner gratuitement à son personnel une instruction de secouristes (*Samariterunterricht*). En outre, les ouvriers malades et les membres de leur famille ont droit aux soins d'infirmières professionnelles rémunérées par l'Association. Celle-ci possède aussi des hôpitaux et des sanatoria permettant de donner le traitement le mieux approprié à chaque cas particulier.

Toutes les manifestations de générosité que nous avons passées en revue jusqu'ici constituent, pour la plupart, des déterminations prises par l'action communale sans consulter aucunement les intéressés. On peut admettre cependant que la constitution, près de l'autorité municipale, d'un organe consultatif représentant les ouvriers n'est nullement dénuée d'importance sociale. Appelés à discuter les conditions de leur emploi, à rechercher, de concert avec la ville, les moyens d'améliorer leur sort, les ouvriers sont élevés pour ainsi dire au-dessus de leur si-

tuation : de travailleurs inconscients, ils deviennent des individus libres, qui comprennent la valeur des institutions dont on veut les faire profiter. D'ailleurs, le pouvoir central n'a jamais négligé de rappeler aux communes l'importance de cette sorte d'éducation sociale de leurs ouvriers. Le message impérial du 4 février 1890 signalait, en effet, l'institution de commissions ouvrières (*Arbeiterausschüsse*) comme un moyen fort recommandable d'améliorer la situation morale des travailleurs. Auparavant d'ailleurs, ces organes n'étaient point totalement inconnus : certains grands établissements en avaient fait l'essai. L'enquête de l'Office Impérial de statistique cite parmi ces derniers la fabrique de tissus D. Peters et C^{ie} à Neviges-Elberfeld, où la création de commissions ouvrières remontait à 1861. L'impulsion donnée par le message impérial se trouvait complétée par la loi du 1^{er} juin 1891 ; complémentaire de la *Gewerbe-Ordnung*. Aujourd'hui, d'après l'article 134 de cette dernière, chaque établissement de plus de vingt ouvriers doit posséder un règlement. La rédaction de ce dernier ne devient définitive que si la possibilité d'en discuter les clauses a été laissée au personnel. S'il existe dans la maison une commission ouvrière, l'assentiment de celle-ci suffit à donner force obligatoire au règlement. En outre, l'intervention de cet organe est prévue dans une série de cas énumérés par la suite de l'article 134. Pour en remplir le rôle, on n'admet que les comités formés de membres nommés directement au scrutin secret par la majorité des ouvriers de l'établissement. En outre, les administrateurs des caisses de maladie sont admis à en faire partie de plein droit.

Malgré le peu d'intérêt manifesté d'abord à leur endroit par les travailleurs, les commissions ouvrières ont gagné

peu à peu en popularité et en pratique. Les administrations communales n'ont pas tardé, à l'instar des grands établissements de l'industrie privée, à en adopter le principe et à en multiplier les attributions. En 1901, le *Magistrat* de la ville de Leipzig, désireux de s'éclairer sur la valeur de cette institution, adressa un questionnaire à vingt-deux grandes villes : neuf d'entre elles seulement signalèrent l'existence de commissions ouvrières dans leurs services. En 1907, par contre, l'enquête de l'Office Impérial de statistique pouvait citer 57 municipalités se trouvant dans le même cas. Les plus importantes d'entre elles sont Berlin, Hambourg, Cologne, Breslau, Munich, Francfort-sur-le-Mein, Dusseldorf, etc. Parmi les commissions ouvrières fonctionnant dans ces villes, une distinction doit être faite : les unes représentent à la fois tout l'ensemble des travailleurs municipaux, c'est le système adopté à Augsbourg, Giessen, Heilbronn, Ludwigshafen, Schöneberg et Stuttgart ; les autres — elles sont la majorité — sont spéciales à une catégorie d'emploi : ouvriers du gaz, de l'électricité, des tramways, etc.). Parfois, comme à Lubeck, Danzig, Altona et Chemnitz, le comité d'administration de la caisse d'assurance-maladie (*Betriebskrankenkasse*) constitue la commission ouvrière pour les catégories correspondantes de travailleurs municipaux. Il arrive que tous les services ne soient pas pourvus d'organes de cette nature. Ceux qui n'occupent qu'un personnel trop restreint sont alors réunis pour former des groupes plus nombreux. Parfois, un certain chiffre d'ouvriers doit être atteint pour que l'institution d'une commission puisse avoir lieu. A Breslau par exemple, on regarde comme un minimum le chiffre de 80 ; à Kiel, celui de 50. On voit varier également suivant les villes la qua-

lité juridique attribuée aux organes de représentation. Les commissions englobant la totalité du personnel municipal ont, de ce point de vue, une importance sociale tout autre que celles dont l'étendue est restreinte à une catégorie particulière d'ouvriers. Les premières ne représentent pas seulement en effet les intérêts d'une branche déterminée des services de la ville, mais ceux qui sont communs à la main d'œuvre communale toute entière ; elles donnent un caractère beaucoup plus impressionnant aux revendications qu'elles présentent. Aussi manifeste-t-on, du côté des travailleurs, une préférence marquée pour ce genre de commissions. Toutefois, certaines villes ont su combiner les avantages des deux systèmes en provoquant, dans les cas où des intérêts d'ordre général doivent être discutés, la réunion des différents organes particuliers à chaque service. Ce mode de représentation plus parfaite est adopté à Cologne, Karlsruhe, Dresde, Nuremberg, Wiesbaden, Mulhouse, Strasbourg, etc. Cette dernière ville en complète les effets en invitant les catégories d'ouvriers dont le nombre est trop restreint pour nommer une commission spéciale à choisir un délégué chargé d'intervenir en leur nom dans la discussion commune.

Si, quittant l'étude de la composition des commissions ouvrières, nous recherchons l'étendue de leurs attributions, nous ne trouverons pas, suivant les lieux, de différences fort importantes. Toutes les villes reconnaissent en effet à ces organes la mission de présenter les vœux et les revendications des ouvriers municipaux, pris dans leur ensemble ou dans une catégorie professionnelle donnée. Ils doivent faire la preuve des faits allégués et chercher à provoquer les décisions du conseil de ville ou du *Magistrat*. Mais les intérêts des travailleurs isolés ne

peuvent le plus souvent être soutenus que par les commissions : nous l'avons vu, une procédure spéciale est instituée, dans la plupart des villes, pour en assurer le respect.

Toutefois, quelques municipalités, celle de Mayence en particulier, reconnaissent aux présidents des organes de représentation le droit de présenter et de soutenir des revendications individuelles. Mais avant tout, c'est quand le *Magistrat*, le conseil de ville ou les chefs de service discutent des points mettant en jeu les intérêts des ouvriers, que la commission doit faire entendre son avis. Bien entendu, cette partie de son rôle présente une importance toute particulière lorsque les matières agitées de la sorte sont précisément celles que la loi réserve à sa délibération : la rédaction de l'ordre de service (*Arbeitsordnung*) par exemple. Certaines villes vont même jusqu'à étendre ici l'effet des prescriptions légales : A Ludwigshafen, par exemple, on voit remettre à cet organe le jugement des différends individuels survenus entre les ouvriers et leurs chefs. A Brunswick même, l'administration communale se montre beaucoup plus large : elle reconnaît en effet à la commission le droit de statuer sur l'ensemble des difficultés qui peuvent naître du contrat de travail. Il est vrai d'ailleurs qu'une décision du tribunal industriel peut toujours être sollicitée par les parties en présence. A Strasbourg encore, le renvoi d'un ouvrier coupable de faute grave ne peut être prononcé qu'après avis rendu par la commission. Souvent, comme à Cologne et Francfort-sur-le-Mein, on charge cet organe de maintenir au sein du personnel des sentiments d'union et de bonne camaraderie. Parfois même, on lui reconnaît le droit d'imposer des peines aux tra-

vailleurs coupables de fautes envers leurs compagnons de besogne.

La composition des commissions ouvrières est très variable. On la proportionne généralement au nombre des individus à représenter. Toutefois, un minimum, variant le plus souvent de 5 à 7, est imposé au chiffre des membres. On assigne un représentant à un groupe déterminé d'ouvriers, dont l'importance varie suivant les villes. La proportion est par exemple, d'un membre par 10 ouvriers à Dessau, par 30 à Giessen, par 40 à Heilbronn, par 50 à Stuttgart. On nomme en outre des suppléants chargés de remplacer les titulaires en cas de nécessité. Le président de la commission est généralement nommé par les membres. Parfois cependant, comme à Heidelberg, Karlsruhe, Wiesbaden, il est choisi par le *Magistrat*. A Berlin et Cologne, la présidence est remise au chef du service municipal auquel est attachée la commission; à Strasbourg, elle appartient au bourgmestre lui-même. D'ailleurs, même dans les villes où le président est élu par la commission, les membres du *Magistrat* et les chefs de service peuvent toujours assister, avec voix consultative, aux séances de celle-ci. A Dresde, dans ce cas, la présidence doit leur être remise. Ailleurs, comme à Stuttgart et Ludwigshafen, les ouvriers possèdent le droit de demander qu'un ou plusieurs employés soient désignés pour suivre leurs délibérations. Au reste, les travailleurs manifestent aujourd'hui une certaine défiance pour la présidence permanente de la commission par un membre de la municipalité ou un chef de service. Ils objectent avec quelque raison que cette intervention constante de l'élément patronal leur enlève la direction de l'organe et la liberté d'esprit nécessaire pour délibérer

utilement. Aussi voit-on le principe de la présidence ouvrière faire chaque jour des progrès. Le plus souvent d'ailleurs, on voit formuler l'interdiction, pour tous les individus n'appartenant pas à la commission, de prendre part à ses travaux. Toutefois, on reconnaît à Berlin, à Ratisbonne, Wiesbaden, Dresde, etc., le droit, pour le président, de solliciter l'avis de personnes étrangères à l'organe, pourvu qu'elles appartiennent, en qualité de chefs de service ou d'ouvriers, aux entreprises municipales représentées par la commission. On signale à Munich un cas particulier fort curieux : les membres de celle-ci sont en même temps dirigeants du syndicat libre des ouvriers de la commune et de l'Etat (*Freigewerkschaftlicher Verband der Gemeinde-und Staatsarbeiter*) : les délibérations de la commission sont donc soumises tout d'abord à l'agrément du syndicat tout entier.

Les membres des commissions ouvrières sont toujours élus par les ouvriers qu'ils représentent. La durée de leur mandat varie généralement d'un an à trois ans. Le vote est direct, écrit et secret ; la simple majorité des voix suffit pour l'élection. En cas de partage, la voix du président décide. Les droits de suffrage et d'éligibilité sont attachés à certaines conditions d'âge et de services. Cette exigence se justifie parfaitement. Il est nécessaire en effet que les ouvriers appelés à composer la commission connaissent par une longue expérience les usages de l'établissement municipal dont ils doivent représenter le personnel. En outre, l'absence d'exigences relatives à l'âge permettrait aux jeunes gens d'exercer sur l'ensemble des votants une influence que certains considèrent comme peu salubre. Manquant de sagesse et de pondération, ils seraient beaucoup plus prêts que les travailleurs d'âge

mûr à porter leurs revendications à l'extrême et à les défendre par tous les moyens. Par nature en outre, ils n'aiment point à se prêter à la contrainte et ne seraient pas éloignés de voir un abus dans toute réglementation, même la plus légitime. Par contre, des considérations opposées peuvent faire craindre que des ouvriers trop rassis ne viennent à se désintéresser facilement de leur intérêts, même vraiment urgents. Le désir de la tranquillité morale se fait en effet sentir plus vivement à l'homme avançant en âge. En outre, beaucoup des travailleurs les plus anciens se trouvent, du fait de leurs salaires élevés, de la pension de retraite dont ils envisagent la perspective, dans un état de dépendance vis-à-vis de la commune. On peut donc craindre que celle-ci ne parvienne, en composant à sa guise les commissions ouvrières, à s'assurer une influence entière sur ces organes. Mais l'expérience montre que les municipalités n'ont employé aucune mesure de cette nature. Les conditions d'âge et de service attachées par elles à l'exercice du droit de suffrage et à la qualité de membre des commissions paraissent inspirées par le désir d'éviter les écarts plutôt que par le souci de placer la représentation des ouvriers dans une sorte de tutelle. En fait, l'âge de 25 ans et 2 ans d'emploi sont généralement exigés pour donner droit à la qualité d'électeur, 30 ans et 5 ans de service pour celle de membre de la commission. Les femmes satisfaisant à ces différentes conditions sont admises, dans un certain nombre de villes, à prendre part au vote ou à siéger comme représentants des autres ouvrières. Il en est ainsi par exemple à Heidelberg, Kiel et Ratisbonne.

Les séances de la commission ont lieu, soit à des inter-

valles déterminés, soit en cas de nécessité. La moitié des membres doivent être présents pour que des délibérations valables puissent être prises. Les membres sont généralement tenus à garder le secret sur les opérations auxquelles ils ont pris part ; toute transgression à cette règle peut entraîner leur exclusion de la commission. Certaines villes, entre autres Berlin, Charlottenbourg et Kiel se sont réservé le droit de dissoudre ces organes lorsqu'ils font preuve de mauvaise volonté ou d'une incapacité évidente dans l'exercice de leurs fonctions. Mais des mesures de cette nature paraissent constituer comme une *ultima ratio* dont les municipalités ne feront en fait qu'un usage bien restreint. D'ailleurs, la meilleure entente ne semble pas avoir cessé de présider aux rapports des administrations communales et des commissions ouvrières. Celles-ci restaient en même temps en unité d'esprit avec les catégories professionnelles qu'elles représentaient. On trouve dans un rapport de la ville de Cologne (1906) cette appréciation sur leur rôle et leur activité : « On peut signaler comme fort satisfaisante
 « l'entente qui n'a pas cessé de présider, en matière de
 « salaires, aux relations de l'administration et de ses
 « ouvriers. Cette circonstance doit être regardée comme
 « le résultat de l'attitude des commissions. Les tra-
 « vailleurs qui composent ces dernières se conduisent,
 « il faut le reconnaître et appeler l'attention sur ce
 « point, avec un calme et une modération qui permettent
 « souvent de concilier, malgré leur opposition, les inté-
 « rêts qu'ils représentent et ceux de l'administration
 « municipale.

« D'autre part, si par le seul fait de leur fonction-
 « nement les commissions portent parfois à la connais-

« sance de cette dernière des vœux et des revendi-
« cations peu justifiées, bien souvent aussi, on leur
« doit l'indication de défauts très réelles et dont le
« maintien, loin d'être nécessaire, ne ferait que causer le
« mécontentement et l'ennui des ouvriers. Toutefois, bien
« que les commissions tiennent leurs pouvoirs du vote
« librement exprimé du personnel, elles n'exercent pas
« sur celui-ci toute l'influence désirable. La responsabilité
« de ce fait regrettable est sans doute imputable aux syn-
« dicats qui cherchent à s'assurer une mainmise com-
« plète sur la classe ouvrière et s'efforcent de détourner
« celle-ci des autres centres de direction (1) .»

En présence de cette dénonciation du rôle des associations professionnelles par l'une des administrations communales les plus importantes de l'Allemagne, il est intéressant de rechercher dans quelle mesure le droit d'affiliation syndicale est reconnu aux ouvriers municipaux, jusqu'à quel point ceux-ci peuvent participer aux moyens violents : coalition et grève employés parfois par les grandes associations pour obtenir le succès de leurs revendications. Tout d'abord, le personnel communal possède sans aucun doute le droit d'adhérer aux syndicats professionnels. Pour les ouvriers participant aux travaux industriels entrepris par les municipalités et soumis de ce chef à la *Gewerbe-Ordnung*, le droit d'association fait l'objet d'une reconnaissance formelle. Aucun texte n'existe qui permette de refuser le même droit aux autres catégories de travailleurs municipaux ; on doit donc, *a priori*, leur en reconnaître la jouissance. Pour employer la même expression que l'Office Impérial de statistique,

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 136.

« aucune différence n'existe sur ce point entre les ouvriers
« de la commune et ceux de l'industrie privée (1). »

Cependant, les progrès de l'organisation syndicale dans le personnel des services urbains sont d'abord restés fort lents. Jusqu'aux dernières années du XIX^e siècle, les entreprises municipales se sont restreintes en effet à des besognes sans aucun rapport avec l'industrie. Le nettoyage des rues, le soin des jardins publics étaient assurés par de vieux ouvriers de capacité restreinte, à qui leur âge et leur situation dépendante interdisaient toutes les audaces. En outre, quand des travailleurs spécialistes furent entrés dans le personnel communal, le caractère très dissemblable de leurs tâches les tint, pendant longtemps, à l'écart de tout mouvement syndical. Néanmoins, un premier élan fut donné par les ouvriers de l'usine à gaz de la ville de Berlin, qui fondèrent en 1896 une Union du personnel des usines à gaz et autres services municipaux (*Verband der Arbeiter in Gasanstalten und in anderen Stadtbetrieben*). A la suite de fusions avec des associations similaires, celle-ci prit en 1906 le titre d'Union des ouvriers des communes et de l'Etat (*Verband der Gemeinde-und Staatsarbeiter*). Cette organisation est aujourd'hui très florissante : on peut dire qu'il n'est pas de municipalité dont elle ne comprenne une partie du personnel parmi ses adhérents.

Le tableau suivant résume ses progrès :

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 137.

		Membres cotisants	
		Total	Femmes
1896	400	—	—
1898	1.601	781	—
1900	4.723	2.820	6
1902	6.974	4.344	17
1904	13.726	8.990	142
1905	20.818	13.510	257
1906	23.238	18.138	309
1907	26.207	20.871	340
1908	29.316	—	— (1)

On compte en outre un certain nombre d'autres syndicats d'ouvriers communaux, mais leur situation est loin d'être aussi florissante que celle du *Verband*.

Mais la nature des services assurés par les villes impose certaines limitations aux droits des associations de travailleurs municipaux. On ne peut admettre en effet un arrêt brusque de la collaboration de ces derniers aux entreprises auxquelles ils sont attachés. Une industrie privée est exploitée en faveur de celui qui l'exerce ; les services communaux au contraire ne sont pas assurés le plus souvent dans l'intérêt de la municipalité, mais dans celui de chacun des habitants. De plus, ceux-ci ne peuvent, en cas d'arrêt des entreprises communales, s'adresser à un autre exploitant pour obtenir satisfaction de leurs besoins : la situation monopolaire de l'industrie municipale doit donc entraîner son caractère de constance absolue. Nous l'avons vu enfin, les grandes villes ont pris pour la plupart les dispositions nécessaires pour solutionner pacifiquement les conflits éventuels : il est juste que

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 10, p. 143.

leur personnel leur accorde une confiance suffisante pour ne pas recourir aux moyens violents.

Aucune prescription légale n'existe en Allemagne, nous devons le remarquer, pour interdire la grève des services publics. Un projet de loi déposé le 12 novembre 1906 proposait à la vérité de priver de la capacité juridique tout syndicat « ayant provoqué la cessation du « travail des ouvriers dans une entreprise dont la nature « ou la destination ne se prêtent pas à un arrêt semblable « sans menacer la sécurité de l'Empire ou des Etats par- « ticuliers, *sans priver une partie de la population de « lumière ou d'eau ou sans causer un danger pour la vie « humaine* ». Mais ce projet n'aboutit pas et fut retiré par la suite. De la sorte, rien, légalement, n'interdit la grève dans les entreprises municipales. C'est donc seulement à la conscience professionnelle des ouvriers qu'il convient de rendre hommage en constatant que l'emploi de ce moyen de revendication est resté fort rare. Toutefois, une quarantaine d'exemples peuvent en être cités (1) : ils sont spéciaux pour la plupart aux usines à gaz ; mais, désapprouvés par l'immense masse du public, voire même par leurs syndicats, les participants n'ont jamais tardé à faire leur soumission. Certaines villes ont pensé se garantir contre les éventualités de cette espèce en prenant des mesures comminatoires de nature à impressionner leur personnel. L'ordre de service général des travailleurs municipaux de Dresde menace de renvoi tout ouvrier cherchant à exercer une influence sur ses camarades pour les amener à cesser le travail. L'adminis-

(1) On en trouvera la liste dans le n° 10 des *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, p. 145.

tration communale de Gotha interdit aux individus à son service de quitter leur besogne par sympathie avec les grévistes d'une industrie privée. Il est inutile d'ajouter que les ouvriers protestent avec véhémence contre les mesures de cette nature. Dans une conférence internationale d'ouvriers des services publics, tenue à Stuttgart, du 25 au 27 août 1907, la motion suivante était adoptée : « ... La conférence proteste hautement contre les restrictions apportées dans les services publics au droit de coalition et de grève des travailleurs ; elle considère comme un devoir primordial pour les syndicats de lutter par tous les moyens pour la reconnaissance complète de ces droits à tous les ouvriers. Dans la bataille économique, en effet, toutes les armes sont bonnes. »

On peut se rassurer heureusement sur la valeur pratique de déclarations de cette nature en constatant que, dans leur ensemble, les rapports des communes avec leurs ouvriers sont des plus satisfaisants. A mesure que le nombre des travailleurs municipaux augmente, on ne peut relever dans leur mentalité aucun symptôme inquiétant. Tout au contraire, en Allemagne comme partout ailleurs, les emplois communaux sont recherchés avec une sollicitude particulière par les individus désireux de se créer une situation sûre, aussi bien garantie que possible contre les risques propres à l'industrie privée. Il n'est pas téméraire de voir dans cette circonstance un hommage rendu tacitement aux dispositions généreuses prises par les municipalités pour assurer à leur personnel la plus grande sécurité possible. Les temps ne sont plus, en effet, où les ouvriers embauchés par les administrations communales étaient pour la plupart des

vieillards ou des individus impotents qu'on cherchait, par ce moyen, à préserver de la mort de faim. Il faut aujourd'hui, pour assurer les services d'une grande ville, des travailleurs qui ne le cèdent en rien, par leurs capacités professionnelles, au personnel d'une industrie privée. Si les ouvriers spécialistes ne trouvaient aucun avantage à entrer dans les entreprises municipales, on ne verrait pas ces dernières sollicitées d'un pareil nombre de demandes d'emploi. L'observation la plus superficielle permet au reste d'apprécier les mesures de bienfaisance prises par les municipalités. Le souci d'assimiler la situation des ouvriers à celle des employés se manifeste chaque jour davantage. Comme ces derniers, les travailleurs communaux possèdent, pour la plupart, un statut réglementant les conditions de leur nomination, le taux progressif de leur rémunération, les cas d'exclusion, le tarif des pensions de retraite. Aucun arbitraire ne peut trouver place de la sorte dans les rapports des ouvriers et de leurs chefs de service. Non contentes de s'appliquer à l'amélioration des conditions de travail de leur personnel, les communes s'efforcent d'étendre leur action bienfaisante à la vie domestique de celui-ci. Des suppléments de salaire appréciables viennent favoriser les ouvriers mariés et les pères de famille aux dépens des célibataires.

Il serait au reste injustifié de prétendre voir dans les pratiques généreuses des municipalités les actes d'une bienfaisance purement gratuite. En réalité, les moyens employés par elles pour améliorer la situation de leur personnel constituent la plus salubre et la plus sage des politiques. Ils aboutissent en effet à créer un corps de travailleurs fidèles, prévoyants, pouvant envisager sans

crainte la vieillesse et l'invalidité. Des collaborateurs de cette nature restent sourds à toutes les excitations; ils savent, en effet, que le calme et la modération sont plus efficaces que la violence pour faire triompher les revendications. On peut objecter, il est vrai, que, gagnant en aisance, l'ouvrier municipal perd en liberté. Mais il paraît juste de lui demander de reconnaître, par sa sagesse et sa bonne conduite, les faveurs dont il est l'objet. On tend, nous l'avons vu, à donner au travailleur communal les droits d'un employé; quoi de plus légitime que d'attendre de lui le zèle, la ponctualité, la bonne tenue qui caractérisent ce dernier?

BIBLIOGRAPHIE

- HUGO-LINDEMANN (C.). — Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung, tome I : Arbeiterpolitik. Stuttgart. 1904. Dietz Nachf.
- HUGO-LINDEMANN (C.). — Kommunale Arbeiterpolitik. (N° 2 de la collection Sozialdemokratische Gemeindepolitik) Berlin. 1905-1907. Edition du « Vorwärts ».
- Kaiserlicher Statistischer Amt* (Abteilung für Arbeiterstatistik). — Die Regelung des Arbeitsverhältnisses der Gemeindearbeiter in deutschen Städten : 1°) Erhebungen über Arbeitslohn und Arbeitszeit 1902 und 1907. Berlin 1908 ; 2°) Die Arbeitsordnungen und sonstigen Bestimmungen zur Regelung des Arbeitsverhältnisses. Berlin 1909. Carl Heymann
- KLIEN (E.). — Minimallohn und Arbeiterbeamtentum. 1902.
- KOPPEL (Dr A.). — Denkschrift über die Lage der Gemeindebeamten Preussens. Berlin 1907. Zentralverband der Gemeindebeamten Preussens.
- MOMBERT (P.). — Die deutschen Stadtgemeinden und ihre Arbeiter. Stuttgart. 1902. Cotta.
- ZWIEDINECK-SUDENHORST (O. von). — Das sogenannte Arbeiterbeamtentum und die nächsten Ziele in der Umgestaltung des staatlichen und kommunalen Arbeitsverhältnisses. (Schmollers Jahrbuch 1903, p. 1309)

CHAPITRE III

LE ROLE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES DANS LA RÉGLEMENTATION DU CONTRAT DE TRAVAIL DES OUVRIERS DES ENTREPRISES DE TRAVAUX PUBLICS

La réglementation des conditions d'exécution des marchés de travaux publics consentis par l'administration communale est sans doute l'une des matières où se manifestent le mieux l'opposition de l'intérêt de la municipalité et de ses obligations sociales. Si l'on s'en tient en effet aux considérations purement économiques, on admettra que le seul but à remplir par une grande ville en traitant avec les entrepreneurs est d'obtenir au meilleur marché possible l'exécution des travaux : elle créera dans ce but comme une concurrence artificielle en forçant, par le procédé de l'adjudication, chacun des compétiteurs à pousser aussi loin que possible la limite de ses sacrifices. Or, cette pratique si conforme aux intérêts de la commune est destinée, par sa nature, à nuire aux conditions du travail des ouvriers chargés de concourir à l'exécution du marché. Les entrepreneurs, contraints à réduire notablement la somme de leurs bénéfices, sont portés en effet par le souci du lucre, à reporter sur le personnel le manque à gagner qu'ils subissent ; ils lui imposent de la sorte une réduction notable des salaires ou bien, ce qui

revient au même, ils s'efforcent, par la pratique du sweating system, de rentrer dans leur perte. Ce sont là des procédés dont ne sauraient se désintéresser des municipalités conscientes de la responsabilité qui leur incombe. En réglementant les services des ouvriers qu'elles occupent directement ou indirectement, elles n'améliorent pas seulement en effet la condition de ceux-ci, mais encore, par répercussion, celle de tous les travailleurs de leur territoire. Il est donc intéressant d'étudier les dispositions prises par les administrations communales pour assurer un traitement équitable du personnel employé à l'exécution de leurs marchés. La sollicitude apportée par les municipalités à intervenir dans cette voie donne en effet la juste mesure de la façon dont elles comprennent leurs obligations générales d'action sociale.

Au reste, les communes ne sont pas réduites à attendre de leur propre générosité l'inspiration qui leur suggèrera d'entreprendre la réglementation des conditions d'exécution des marchés de travaux publics. Les différents gouvernements ont pris soin en effet de rappeler aux communes l'importance du rôle social qui leur incombe. Ils donnent ainsi une preuve nouvelle de la sollicitude qu'ils portent à l'intervention personnelle de ces organes. La Chambre des députés de Prusse, discutant en 1904 le statut légal des marchés de travaux publics consentis par l'administration centrale, désira connaître l'état des mesures prises en pareille matière par les municipalités du royaume. Une seule de ces dernières, celle de Dortmund, se distinguait à cette époque par son initiative : elle avait inscrit en effet dans les clauses de ses contrats l'intégralité des dispositions adoptées par l'Etat en pareille matière. Un certain nombre d'administrations urbaines

avaient pris en outre des mesures de détail que nous étudierons par la suite. Dans l'ensemble cependant, l'action communale n'était pas fort avancée. La Chambre le constata par l'émission d'un vœu tendant à l'adoption, par toutes les municipalités, des conditions spéciales à l'Etat. A la suite de cette motion, le ministère de l'Intérieur adressa, en 1905, une circulaire aux présidents de province, les invitant à insister auprès des communes pour amener ces dernières à répondre aux désirs du Parlement : « Il paraît tout indiqué », lisait-on dans ce texte, « de ne pas appliquer aux marchés municipaux d'autre régime qu'à ceux conclus par l'Etat. » Le 3 mars 1906, une circulaire conjointe des ministères de l'Intérieur et des Travaux publics revenait sur cette matière avec une énergie nouvelle : « L'administration centrale attache une grande importance à l'adoption, par les communes prussiennes, des dispositions prises par l'Etat pour réglementer les conditions du travail dans les marchés de travaux ». Quelque temps auparavant, en Bavière, un texte analogue, daté du 2 avril 1903, avait insisté sur les devoirs des communes envers le personnel qu'elles emploient indirectement. Munich, Furth, Ratisbonne s'étaient inspirées de cette sollicitation en prenant une série de mesures relatives à la durée du travail, au montant des salaires, aux conditions d'exécution de la besogne, etc. Dans le Grand-Duché de Bade enfin, une municipalité, celle de Pforzheim, avait répondu aux invitations du pouvoir central en adoptant, dès 1899, les conditions de travail imposées par le gouvernement pour l'exécution des marchés (1).

(1) *Kommunale Arbeiterpolitik*, Nr. II de la Soziale Volksbibliothek, München-Gladbach, Volksvereins-Verlag.

L'assimilation des entreprises des communes à celles de l'Etat se justifie d'ailleurs par leur importance presque égale. Si nous empruntons quelques chiffres aux publications officielles citées plus haut, nous constaterons que l'Etat prussien consacrait, en 1905, 300 millions de marks à des constructions exécutées à l'adjudication, 120 millions de marks à des marchés de matériel de chemins de fer, 30 millions de marks à la fourniture soumissionnée de l'habillement de ses troupes ; or, dans le même temps, le total des frais engagés dans les entreprises communales égale ou dépasse ces sommes. Il suffit, pour le reconnaître, de considérer les dépenses occasionnées de ce chef à quatre villes allemandes d'une importance différente : Charlottenbourg, Mannheim, Schöneberg et Dusseldorf. Les marchés de travaux publics coûtent à la première de celles-ci 4.200.000 marks en 1904, 6 millions et demi en 1905. De l'une à l'autre de ces dates, les frais d'entreprise de la municipalité de Mannheim passent de un million et demi à trois millions de marks. En outre, si l'on divise les soumissions consenties par cette administration en trois groupes (de 1 à 500 marks, de 500 à 5.000 marks, plus de 5.000 marks), on constate que la part la plus importante est prise dans les dépenses communales par les entreprises dont le montant est le plus élevé. A Schöneberg toutefois, les frais correspondants s'abaissent dans le même temps de 5 à 3 millions de marks, mais nous les voyons croître de nouveau à Dusseldorf, où leur total passe de 5 à 8 millions. Pour l'ensemble de ces quatre villes enfin, les dépenses afférentes à l'exécution des marchés de travaux publics s'élèvent à 14 millions de marks en 1904, à 20 millions en 1905. La rapide progression des sommes engagées, l'importance de leur montant nous permettent

donc d'affirmer que les entreprises communales égalent ou dépassent celles de l'Etat (1).

Néanmoins, comme nous l'avons vu, l'adoption intégrale du régime imposé par ce dernier aux exécutants de ses marchés n'est pas encore généralisée. Bien plus, le nombre des communes ayant suivi ce parti est des plus restreints. Le plus souvent, les grandes villes se contentent de rédiger au mieux des intérêts locaux les causes de leurs contrats d'entreprise. Ce système paraît préférable à la vérité à l'emploi d'un statut-type, uniforme pour tout le territoire d'un même Etat. Les conditions du travail varient grandement en effet suivant les lieux et les circonstances. Les salaires, pour prendre un exemple grossier, ne sont pas identiques à Munich et à Königsberg : le coût de la vie, la durée moyenne de la journée se modifient également de ville à ville. Le mieux semble donc de laisser à l'administration de chacune d'entre elles la liberté suffisante pour fixer ses conditions de manière à satisfaire à la fois aux nécessités locales et aux exigences universelles de la justice et de l'humanité.

D'ailleurs, on voit certaines municipalités donner une élasticité voulue aux prescriptions qu'elles imposent à l'observation des entrepreneurs. C'est ainsi qu'à Ludwigs-hafen, Mulhouse, Dortmund et Strasbourg, la durée du travail n'est pas strictement déterminée. Un maximum est simplement fixé pour n'être dépassé dans aucun cas. Cette limite supérieure est de dix heures dans les trois premières de ces villes ; la seconde exige en outre qu'un repos de une heure et demie soit accordé aux ouvriers au milieu de la journée. Ce repos n'est pas compté d'ailleurs dans la

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 119.

durée du travail. La municipalité de Strasbourg n'est entrée qu'assez récemment dans la voie d'une réglementation du temps passé quotidiennement sur le chantier par les ouvriers. Jusqu'en 1902, les tailleurs de pierre avaient seuls été l'objet de sa sollicitude : elle exigeait que les entrepreneurs leur accordassent la journée de travail adoptée pour le personnel municipal de même catégorie. Les carriers et les piqueurs de grès bénéficièrent par la suite d'une protection semblable. La durée maximum de la besogne quotidienne fut fixée à dix heures pour les premiers et neuf heures pour les seconds. En 1906 enfin, la ville de Strasbourg prit le parti d'inscrire dans ses cahiers des charges une clause assurant le même régime à tous les ouvriers exécutant des travaux concédés par la commune. La durée de la journée est uniformément fixée à dix heures. Elle doit être coupée par un repos d'une heure et demie au moins. Cette règle est applicable même aux individus occupés simultanément à l'exécution des marchés municipaux et à des besognes accomplies pour le compte des particuliers. Il est un cas néanmoins où la ville renonce à ses exigences, c'est dans l'hypothèse où les rapports de l'entrepreneur et de son personnel sont réglés par un contrat collectif. Elle estime alors que la libre discussion des conditions du travail par les syndicats fournit aux ouvriers les garanties suffisantes. Quand la journée de travail de ces derniers est prolongée pour une raison grave, les heures supplémentaires accomplies de la sorte sont rémunérées conformément à un tarif spécial établi par la municipalité.

Une réglementation aussi précise est naturellement fort bienfaisante ; elle donne en effet aux ouvriers une sécurité très étendue. Malheureusement, beaucoup de

villes n'ont pas encore pénétré dans cette voie et se contentent de poser des principes généraux dont le caractère trop abstrait réduit l'efficacité. L'enquête entreprise en 1907 par l'*Office Impérial de Statistique* cite de nombreux exemples de ces manifestations platoniques. La ville de Munich déclare ainsi que la durée du travail ne devra pas excéder, dans l'exécution des marchés qu'elle contracte « la mesure généralement admise ». Augsbourg, Furth, Ratisbonne affirment leur résolution de ne pas traiter avec les entrepreneurs réputés pour imposer à leur personnel une besogne plus longue que ne l'autorisent les usages locaux. Des décisions analogues ont été prises par un certain nombre de villes du grand duché de Bade et par la municipalité prussienne de Schöneberg. Toutefois, ce ne sont point là des mesures d'une efficacité suffisante pour permettre d'affirmer que les communes allemandes sont intervenues avec toute l'énergie voulue pour assurer une journée de travail raisonnable aux ouvriers qui collaborent à l'exécution de leurs marchés. Tout au contraire, il semble qu'elles ont marqué, en cette matière, une négligence d'autant plus regrettable qu'aucun texte législatif ne réglemente en Allemagne la durée de la tâche quotidienne des salariés.

On trouve une intervention plus active des administrations communales en faveur de la fixation raisonnable de la rémunération des travailleurs chargés d'assurer, sous les ordres d'un entrepreneur, l'exécution des entreprises d'utilité publique. Ce mode d'action sociale présente d'ailleurs la plus haute importance par les répercussions qu'il entraîne sur le marché urbain. L'initiative privée de la commune peut en effet encourager les ouvriers de l'industrie privée à demander, dans des cas légitimes,

une amélioration de leur salaire. Les patrons se trouveront entraînés d'ailleurs par l'exemple de la municipalité à manifester d'eux-mêmes leur bon vouloir à l'égard de leur personnel. Toutefois, les entrepreneurs directement assujettis à l'observation des conditions imposées par les administrations urbaines reprochent à celles-ci de les placer dans une situation insoutenable. A l'exigence d'un salaire minimum devrait correspondre, pour les ouvriers, celle d'une prestation de travail minimum. La générosité obligatoire dont bénéficient ces derniers ne serait, au dire des patrons, qu'un encouragement à la paresse. Cependant, un intérêt supérieur s'impose pour réclamer, malgré ces considérations, la fixation d'un taux minimum à la rémunération du travail. On ne saurait admettre, en effet, que celle-ci s'abaisse à un chiffre assez bas pour compromettre l'existence des ouvriers. Dans certaines branches de l'industrie soustraites par leur nature à la protection syndicale, une intervention des autorités compétentes s'impose en particulier pour éviter au personnel intéressé les rigueurs d'un salaire de famine.

Les villes qui se préoccupent de la sorte d'améliorer les moyens d'existence des ouvriers employés, même indirectement, à l'exécution des travaux municipaux, sont divisées en deux catégories par l'enquête citée plus haut. La première comprend les communes qui fixent elles-mêmes un minimum à la rémunération versée par les entrepreneurs à leur personnel : elle est à la fois la plus intéressante et la moins nombreuse. L'autre est spéciale à celles qui, sans prendre sur elles la détermination d'un taux obligatoire de salaire, imposent aux entrepreneurs l'observation des conditions généralement pratiquées sur leur territoire ou dans une profession particulière. La

ville de Strasbourg et celle de Mulhouse rentrent seules dans la première catégorie. La municipalité de Strasbourg prépara la fixation d'un minimum de salaire par une enquête sur les conditions locales du travail (1). Elle parvint à cette conclusion que l'offre toujours croissante de la main-d'œuvre entraînait une dépression progressive du taux de la rémunération. En 1899 par exemple, un manoeuvre de capacité moyenne se payait 2marks 50 par jour. Or, en 1910, déduction faite des primes d'assurance, le même individu ne recevait plus que 2 marks 16. On citait même des cas où le salaire quotidien s'était abaissé jusqu'à 1 mark 87. Ces faits étaient précisément relevés dans des entreprises exécutées au compte de la commune. Il était impossible à cette dernière de ne pas chercher à intervenir pour améliorer, dans la mesure du possible, des conditions d'existence aussi défectueuses. Elle institua donc, en 1902, un taux de salaire minimum fixé à l'heure pour chaque profession. Pour éviter en outre la dépression de la rémunération des travailleurs non qualifiés (*ungelernte Arbeiter*), elle assignait la somme de 2 marks 50 comme la limite au dessous de laquelle ne pouvait descendre le gain journalier d'aucun individu collaborant à l'exécution des marchés de travaux publics. Le taux de cette limitation fut porté en 1906 à 2 marks 90. La municipalité de Strasbourg déclara de plus, la même année, qu'elle entendait réserver l'application des mesures prises de la sorte au cas où n'existerait aucun contrat collectif entre les syndicats ouvriers d'une profession déterminée et les entrepreneurs de travaux publics. La garantie fournie par ce genre de convention était re-

(1) *Soziale Praxis*, XVI^e année, n^o 6, p. 148.

gardée en effet comme préférable à toute autre. En 1906 également, la ville assignait aux heures supplémentaires effectuées par les ouvriers un supplément de salaire de 33 1/3 0/0. Les travaux exécutés la nuit ou le dimanche devaient être rémunérés au tarif ordinaire, majoré de 50 0/0.

La ville de Mulhouse suivit, en 1904, l'exemple donné par Strasbourg. Elle impose comme cette dernière, à ses entrepreneurs, de verser à leur personnel au moins les salaires fixés par la commune. Une affiche reproduisant l'arrêté d'institution du minimum de rémunération doit être apposée sur les chantiers ou dans les ateliers. Les feuilles de paye sont présentées sur toute réquisition des contrôleurs nommés par l'administration. De plus, ceux-ci peuvent assister, s'ils craignent la fraude, au versement des salaires aux ouvriers. Les tarifs établis par la municipalité sont notablement plus élevés que ceux adoptés par Strasbourg ; ils ne varient, dans cette dernière ville, que de 25 à 55 pfennigs à l'heure. A Mulhouse, au contraire, ils oscillent, pour la même unité, entre 32 et 60 pfennigs. En aucun cas un individu de pleine capacité ne peut recevoir moins de 3 marks 20 par jour. Les heures supplémentaires sont majorées de 50 0/0. L'emploi du salaire aux pièces est interdit par l'administration communale pour l'exécution des marchés de travaux publics. Une préoccupation semblable est manifestée par la ville de Pforzheim, qui contraint ses entrepreneurs à faire usage du salaire au temps. Il ne peut être dérogé à cette règle que pour des travaux faciles à exécuter rapidement : la démolition des vieux bâtiments, par exemple. En outre, l'adjudicataire doit accueillir favorablement toute démarche de la municipalité tendant

à faire bénéficier certaines catégories d'ouvrier du salaire fixé à la journée. La ville de Strasbourg, dont nous considérons plus haut le tarif minimum, substitue dans celui-ci la base journalière à la base horaire pour la fixation de la rémunération de certains travailleurs particulièrement spécialisés. Elle ajoute que le temps consacré par ces derniers à la préparation de leur travail, à l'apport des outils et des matériaux, au métrage des lieux, ne peut faire en aucun cas l'objet d'une diminution du salaire quotidien (1).

Si nous cherchons dans les résultats de l'expérience entreprise par cette dernière ville des indications sur l'efficacité d'une fixation administrative du minimum de salaire, nous trouverons une affirmation très significative dans cette déclaration faite par le bourgmestre : « L'interdiction de réduire à moins de 2 marks 50 le « montant de la rémunération quotidienne la moins « élevée a produit les effets les plus salutaires. Pendant « les courtes journées d'hiver où l'on travaille 8 heures « seulement, il faut donner aux ouvriers, pour satisfaire « aux conditions imposées par la municipalité, un salaire horaire de 30 pfennigs au moins. Antérieurement, « on voyait souvent descendre à 24 pfennigs la somme « versée pour une besogne de même durée, mais aujourd'hui, les individus qui touchent 30 pfennigs en hiver « ne consentent pas à voir ce tarif réduit en été. Le taux « général de la rémunération se trouve donc amélioré, « surtout si l'on considère les parties inférieures de la

(1) Voir dans *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 9, p. 131, la liste d'une série de villes réglementant d'une façon semblable le taux des salaires.

« classe ouvrière : manœuvres, terrassiers, etc. (1). »
Devant des résultats aussi favorables et exprimés de façon aussi catégorique, on ne peut donc que regretter la sorte de répugnance manifestée par un grand nombre de villes à s'avancer dans la voie de la fixation directe du minimum de salaire des ouvriers employés dans les entreprises de travaux publics.

A défaut d'une initiative plus caractérisée, il convient maintenant de considérer les mesures prises par les plus nombreuses des municipalités pour améliorer autant que possible les conditions d'existence de leur personnel indirect. Il s'agit, nous l'avons vu, d'une conformité de rigueur exigée entre le montant des salaires accordés par l'entrepreneur et le taux moyen de la rémunération de la profession correspondante sur le territoire de la commune. Nommer toutes les villes qui pratiquent ce système nous amènerait à donner une énumération aussi longue que peu instructive. Nous nous contenterons donc de fournir quelques exemples empruntés à l'enquête officielle (2). En Bavière, la municipalité de Munich se refuse à conclure un marché avec des entrepreneurs connus pour n'accorder à leurs ouvriers qu'un salaire notablement inférieur à la moyenne d'usage. Augsburg, Furth, Ratisbonne manifestent des exigences analogues. Ludwigshafen va même plus loin encore en inscrivant dans ses cahiers des charges la clause suivante : « les
« ouvriers employés à l'exécution du marché doivent
« recevoir au moins le salaire usuel de la ville et de la
« profession ; les heures supplémentaires doivent être

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 131.

(2) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 135.

« payées d'après un tarif spécial. Si l'entrepreneur ve-
 « nait à convenir avec son personnel d'attribuer à celui-
 « ci une rémunération collective, cette dernière ne pour-
 « rait être calculée de manière à faire décroître le taux
 « quotidien des salaires au dessous des limites fixées par
 « la ville ». Darmstadt dans le grand duché de Hesse, Francfort-sur-le-Mein en Prusse, Chemnitz en Saxe ont adopté des dispositions semblables. On doit, en outre, mentionner à part la ville de Dortmund qui contraint les entrepreneurs à embaucher les chômeurs désignés par la municipalité et à leur verser un salaire quotidien égal au moins à 2 marks 50 pour 10 heures de travail.

Mais l'examen des formes prises par l'intervention des communes dans la fixation de la rémunération des ouvriers employés à l'exécution des marchés de travaux publics doit comprendre une recherche de l'attitude prise par ces administrations à l'égard des contrats collectifs qui peuvent exister entre les organisations d'entrepreneurs et les syndicats ouvriers. Nous l'avons vu déjà, certaines municipalités renoncent, en présence de conventions de cette nature, à exiger l'observation de leurs prescriptions propres. Elles estiment en effet que les intérêts des travailleurs ne sauraient être mieux protégés que par la libre discussion des conditions de leur emploi par les syndicats opposés. A côté de Strasbourg et de Mulhouse, dont nous avons noté la pratique vraiment libérale, il convient de citer en Bavière Munich et Furth, qui inscrivent dans leurs cahiers des charges une clause astreignant les entrepreneurs au respect des contrats collectifs et excluant à l'avenir les récalcitrants de tout traité avec l'administration municipale. En Wurtemberg, la ville de Stuttgart interdit à ses services de confier

aucune commande d'imprimés à des patrons n'observant pas le tarif syndical. Dans le grand-duché de Bade, Karlsruhe manifeste la même exigence; elle va même jusqu'à stipuler avec précision quel contrat collectif elle entend voir respecter, c'est celui de l'Association générale des Imprimeries allemandes (*Tarifgemeinschaft der deutschen Druckereen*). Les travaux de reliure devront de même être exécutés conformément aux conditions du contrat collectif régissant cette profession. Au nord de l'Allemagne, Berlin, Breslau, Schöneberg, Cologne se font remarquer par leur respect des conventions de cette nature. Sans adopter précisément celles-ci, certaines villes manifestent à leur endroit une sympathie visible, qui peut faire espérer en leur reconnaissance prochaine du tarif syndical. Worms, Offenbach n'ont pas sur ce point de pratique bien régulière; elles donnent cependant, dans la majorité des cas la préférence aux entrepreneurs unis à leurs ouvriers par un contrat collectif. Barmen a formellement adopté ce système pour les travaux de charpente. Brunswick, Leipzig le réservent également à certaines catégories de marchés.

Après avoir considéré les moyens employés par les municipalités pour fixer le plus équitablement possible les salaires des ouvriers employés à l'exécution des marchés de travaux publics, il est nécessaire de mentionner l'attitude prise par certaines administrations communales qui, sans se désintéresser de ce mode d'action sociale, préfèrent borner son application à l'exercice d'un contrôle sur les conditions imposées par les patrons à leur personnel. Ces municipalités prennent soin d'assurer leur droit de surveillance par l'adjonction d'une clause spéciale à leurs cahiers des charges. On peut citer comme

exemple les dispositions adoptées par la ville de Königsberg :

« L'entrepreneur est tenu de communiquer à première réquisition au *Magistrat* ou aux chefs des services compétents le texte des contrats passés par lui avec des ouvriers ou des sous-traitants pour l'exécution des travaux qui lui incombent.

Si l'entrepreneur venait, à la suite de difficultés momentanées, à se trouver dans l'impossibilité de payer son personnel, le *Magistrat* aurait le droit de procéder immédiatement, en son lieu et place, au versement des salaires arriérés. L'entrepreneur doit remettre à l'administration municipale toutes les pièces capables d'éclairer celle-ci (contrats, feuilles de paie, etc.). S'il se refusait à satisfaire à cette condition, il n'aurait par la suite aucun droit de s'opposer à la remise aux ouvriers de dommages-intérêts destinés à compenser le retard qu'ils ont subi par sa négligence. »

On trouve des dispositions semblables à Dantzig, Charlottenbourg, Cassel, Aix la-Chapelle, Dusseldorf, etc. Il faut signaler comme analogues à celles-ci la mesure prise par la ville de Strasbourg, qui met à la charge des entrepreneurs employant des ouvriers étrangers le montant de l'impôt spécial que ceux-ci doivent acquitter. C'est en effet, pour les municipalités, une préoccupation constante d'empêcher, dans la mesure du possible, l'envahissement de leurs chantiers par des individus de race différente de celle de la majorité des ouvriers. Affluant sur des marchés déjà encombrés, la main-d'œuvre étrangère ne peut que provoquer en effet une dépression considérable des salaires. Pour la plupart, les immigrants ont quitté leur pays d'origine chassés par la pauvreté : ils acceptent donc

facilement des conditions de salaire dérisoires. Leur présence dans une ville tend à rendre plus difficile encore la solution du problème de l'habitation, qui se pose dans les grands centres allemands avec une urgence si pressante. Il n'est pas admissible d'ailleurs qu'ils viennent se substituer, dans l'accomplissement de travaux contrôlés par la municipalité, c'est-à-dire privilégiés dans une certaine mesure, aux nationaux à qui ces postes avantageux étaient naturellement destinés. Les étrangers ne dépensent pas en effet l'argent qu'ils gagnent sur le lieu de leur emploi : ils en adressent une bonne part aux membres de leur famille restés dans leur pays d'origine ou l'économisent pour se constituer un capital, de telle sorte, en définitive, que l'argent qui leur est versé par les municipalités allemandes n'est pas destiné à se trouver réparti entre les commerçants de leur territoire, mais simplement à fertiliser la terre étrangère. On comprend donc que certaines administrations communales se soient préoccupées de cette situation difficilement acceptable en restreignant, dans la mesure du possible, l'emploi de la main-d'œuvre étrangère dans les entreprises de travaux publics. La ville de Charlottenbourg par exemple interdit l'embauchage, parmi les ouvriers qualifiés, de tout autre qu'un national. Une clause pénale astreint les patrons, en cas de transgression de cette règle, au paiement d'une amende de 5 marks. Munich, Augsburg, déclarent que la préférence doit être donnée à capacité égale, aux allemands sur les étrangers. Chemnitz, Strasbourg manifestent une exigence semblable.

D'autres villes, sans faire preuve du même esprit d'exclusion à l'égard des étrangers, imposent aux entrepreneurs le respect de certaines conditions personnelles dans l'em-

bauchage de leurs ouvriers. Très fréquemment, la préférence doit être donnée aux travailleurs domiciliés dans la ville sur ceux qui n'y font que passer. Cette disposition se trouve justifiée par les mêmes raisons que la faveur analogue manifestée par les nationaux. On la trouve employée entre autres par les municipalités de Hambourg, Magdebourg, Crefeld, Cologne. La ville de Munich déclare se refuser à traiter avec les entrepreneurs connus pour ne pas y satisfaire. Furth demande en outre qu'une préférence spéciale soit réservée, parmi les ouvriers domiciliés sur le territoire de la commune, à ceux qui justifient de la plus longue durée de résidence. La municipalité de Dresde, sans interdire d'une façon positive l'emploi de la main-d'œuvre étrangère à la ville, prescrit à l'entrepreneur de lui verser au moins le salaire moyen d'usage. Cette mesure est évidemment un bon moyen d'empêcher l'exclusion des ouvriers domiciliés sur le territoire de la commune. Le patron n'a plus en effet aucun intérêt à embaucher des travailleurs étrangers à la ville pour les payer moins cher. Certaines municipalités combinent cette prescription avec des dispositions relatives à la situation de famille du personnel employé à l'exécution des marchés. Les individus mariés doivent de la sorte se voir préférer aux célibataires : « L'entrepreneur chargé « d'assurer l'exécution des travaux publics devra, disent « les cahiers de charges de la commune d'Altona, n'employer que des ouvriers mariés et domiciliés dans la ville « depuis deux ans au moins ». La même exigence est manifestée par les administrations municipales de Hambourg et de Magdebourg.

On peut d'ailleurs exercer un contrôle effectif sur les conditions remplies par la main-d'œuvre occupée à l'exécu-

tion des marchés en imposant à l'entrepreneur de conclure tous ses embauchages par l'intermédiaire de l'Office Municipal de placement. On sait en effet que les grandes villes allemandes s'efforcent de réduire les risques de chômage sur leur territoire par la création de bureaux d'entremise destinés à centraliser et à grouper les offres et les demandes d'emploi (1). Pour caractériser les avantages de l'intervention de ces organes dans la conclusion du contrat de travail des ouvriers occupés à l'exécution des marchés de travaux publics, il est utile de citer un passage de l'enquête entreprise par l'Office Impérial de Statistique :

« Si les bureaux municipaux sont convenablement cons-
« titués, ils peuvent exercer le contrôle le plus efficace
« sur les conditions de travail imposées par l'entrepreneur
« à ses ouvriers. Ils peuvent constater en effet la fré-
« quence des changements de personnel. Dans certains
« cas, la durée de la journée et le montant des salaires
« leur seront indiqués. Assurant d'eux-mêmes les embau-
« chages, ils pourront veiller à l'observation des conditions
« imposées par la municipalité. En un mot, nul ne peut
« mieux qu'un Office de placement contrôler l'application
« des dispositions d'action sociale prises par l'administra-
« tion communale, ou même, dans certains cas, en exiger
« lui-même le respect (2). » Cependant, bien que 191
organes municipaux d'entremise existassent en Allemagne
en 1905, on ne pouvait trouver, à cette date, que quelques
villes où les moyens leur fussent donnés d'intervenir effi-
cacement dans la conclusion du contrat de travail des

(1) V. le chapitre suivant sur « le rôle des municipalités allemandes dans la lutte contre le chômage ».

(2) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 148.

ouvriers employés à l'exécution des marchés des travaux publics. Strasbourg et Mulhouse se sont distingués les premières par l'obligation qu'elles imposent aux entrepreneurs de passer par l'intermédiaire des Offices Municipaux, pour se procurer de la main-d'œuvre. A Magdebourg, les adjudicataires des marchés de travaux publics sont astreints à l'observation de cette disposition. En outre, le nombre des ouvriers à occuper sur leurs chantiers doit être fixé par l'administration compétente. Cette dernière doit être consultée également quand le renvoi d'un travailleur est jugé nécessaire par l'entrepreneur. Des prescriptions de cette nature paraissent, à vrai dire, assez vexatoires pour la liberté patronale. Mais le *Magistrat* de la ville, consulté par l'administration centrale sur le sens à leur donner, répondit que leur but était surtout d'assurer un emploi, dans l'exécution des marchés de travaux publics, à la main-d'œuvre en chômage. Des préoccupations de même nature sont manifestées à Dortmund, Cologne et Charlottenbourg.

Mais les mesures prises par les administrations communales pour assurer aux ouvriers embauchés par les entrepreneurs des conditions de travail satisfaisantes perdraient assurément toute leur portée si les adjudicataires se trouvaient autorisés à s'entendre avec des sous-traitants pour l'exécution de leurs marchés. En effet, le prélèvement successif de deux ou plusieurs bénéfices différents réduit dans des proportions considérables la rémunération des ouvriers. De plus, les marchandeurs sont généralement de fort petits patrons dont le manque de capitaux ne garantit que d'une façon douteuse l'observation des prescriptions municipales. La pratique de la sous-entreprise produit enfin un résultat fâcheux en créant comme une sorte

de fuite successive des responsabilités, l'adjudicataire du marché pouvant toujours se décharger sur un marchandeur et celui-ci sur quelque obscur tâcheron. On ne peut donc protéger efficacement les ouvriers contre le sweating-system et l'exploitation qu'en prenant des mesures interdisant catégoriquement cette pratique ou en subordonnant son emploi à l'autorisation de l'administration compétente. C'est ainsi que procède la ville de Fribourg-en-Brisgau, qui décide en outre que l'adjudicataire d'un marché est seul responsable des conditions de son exécution. München-Gladbach ne tolère la sous-entreprise que si chacun des salaires individuels correspond au moins au montant adopté, pour la journée de travail moyenne, par la caisse municipale d'assurance-maladie. La ville d'Erfurt est plus catégorique : elle pose en effet le principe de l'interdiction complète. Augsbourg n'est pas moins énergique, se refusant en outre à conclure aucun marché avec les entrepreneurs connus pour se décharger sur des marchands d'une partie de leur tâche. Hambourg menace de retirer immédiatement l'exécution des travaux aux adjudicataires reconnus coupables d'une transgression à cette règle. La majorité des villes ne pousse pas néanmoins la rigueur à ce degré et se borne à exiger une autorisation des pouvoirs compétents pour la conclusion d'un contrat de marchandage : c'est le principe adopté par les plus importantes, par Strasbourg, Munich, Dusseldorf, Breslau, Cologne, Brême, etc.

Mais il ne suffit pas, pour assurer aux ouvriers une protection efficace contre l'esprit de lucre de certains patrons, de multiplier les prescriptions réglementaires. L'expérience montre en effet que les mesures de cette nature ne produisent aucun résultat à moins d'être accom-

pagnées d'un contrôle et d'une surveillance constants. Qu'on s'imagine par exemple quel respect serait accordé à l'ensemble de la législation industrielle sans la présence d'un corps d'inspecteurs spéciaux, chargés en permanence de constater les infractions et de les signaler à l'autorité compétente. Les dispositions de la loi ne tarderaient pas à tomber en désuétude ; aucun patron ne songerait plus à les observer. Il est également fort important pour les municipalités de se ménager un contrôle de cette nature sur les conditions de travail accordées à leur personnel par les adjudicataires. L'exercice de ce contrôle est au reste assez facile. Les travaux étant exécutés pour le compte de la commune, cette dernière exerce naturellement une surveillance constante sur la perfection de leur accomplissement technique : on conçoit que cette surveillance puisse être étendue sans trop d'obstacles aux conditions appliquées au personnel. En fait, nous pouvons distinguer, avec l'enquête officielle (1), plusieurs moyens différents d'atteindre ce but. L'administration peut se réserver tout d'abord le droit de nommer elle-même les contremaîtres ou les chefs de chantier qui président à l'exécution de ses marchés ; elle peut tout au moins en agréer le choix. C'est le système employé par exemple à Hambourg et Darmstadt. Cette dernière ville appointe un fonctionnaire spécial chargé de veiller à la fois sur le mode d'accomplissement technique des travaux et sur l'inobservation des conditions sociales imposées par la municipalité. Toutefois, ce moyen de contrôle ne peut évidemment s'appliquer dans tous les cas : pour de petits travaux, il se trouve en effet

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 152.

hors de proportion avec l'importance du but à remplir. Aussi voit-on les communes se contenter le plus souvent d'assurer le contrôle périodique du respect de leurs prescriptions par l'institution de fonctionnaires analogues aux inspecteurs du travail. Ceux-ci peuvent se faire présenter les livres d'attachement, les feuilles de paye, en un mot, toutes les pièces capables de leur fournir des éléments d'appréciation. D'ailleurs, on s'efforce d'obtenir des ouvriers eux-mêmes comme une collaboration à ces moyens de contrôle en leur faisant connaître, par affichage ou par communication personnelle, le contenu des prescriptions imposées par la municipalité. En outre, certaines villes cherchent à assurer l'observation de celles-ci par l'insertion de clauses pénales à leurs cahiers de charges. Strasbourg et Mulhouse astreignent les entrepreneurs récalcitrants au paiement d'astreintes variant de 5 marks à 50 marks. Le montant de celles-ci peut être retenu sur le prix du marché. A Lubeck, la transgression des dispositions prises par l'administration communale peut entraîner le retrait des travaux à l'adjudicataire. Fréquemment au reste, on trouve exprimée la résolution de ne pas traiter à l'avenir avec les patrons qui font trop bon marché des prescriptions municipales.

Après avoir recherché dans quelle mesure les communes s'efforcent d'obtenir l'amélioration des conditions d'existence des ouvriers occupés à l'exécution des marchés de travaux publics, il importe d'étudier les moyens employés par elles pour garantir à ceux-ci une intégrité physique et morale suffisante. Il s'agit ici surtout de la manière dont elles assurent l'hygiène et la sécurité industrielles. En cette matière, il convient de le rappeler, elles se trouvent devancées par l'initiative de l'Etat, qui,

par une série de dispositions contenues dans le long article 120 de la *Gewerbe-Ordnung*, met à la charge du patron toutes les mesures nécessaires pour rendre inoffensif l'exercice de leur industrie. Des arrêtés spéciaux du Bundesrat viennent en outre réglementer certains travaux particulièrement dangereux, ceux par exemple où l'empoisonnement saturnin peut être à redouter. Enfin, la sécurité morale des individus est garantie par les grandes lois d'Empire sur l'assurance. Néanmoins, certaines municipalités ne se bornent pas à abandonner tacitement à leurs adjudicataires la responsabilité des mesures à prendre en cette matière ; elles reproduisent formellement les prescriptions de la loi, en les accompagnant souvent d'un commentaire qui en accentue l'importance. D'autres renchérissent encore sur les exigences légales en imposant aux entrepreneurs de travaux publics le respect de dispositions protectrices supplémentaires. C'est ainsi qu'Aix-la-Chapelle, Lubeck, Bochum, Offenbach interdisent formellement la présence des ouvriers sur les chantiers pendant la nuit, les dimanches et jours de fête. D'autres villes, Stettin par exemple, autorisent l'exécution de besognes pressantes pendant ces temps de repos, pourvu que le personnel se voie attribuer une rémunération plus élevée. Ailleurs, comme à Kiel, à Pforzheim, à Schöneberg, aucun travail ne peut être effectué dans ces occasions sans l'autorisation municipale. On voit certaines administrations communales — celles de Bavière en particulier — interdire l'exécution à domicile de toutes les tâches qui peuvent être accomplies dans un atelier. Elles espèrent éviter de la sorte les inconvénients du sweating-system. Munich, Augsbourg, se refusent à traiter avec les entrepreneurs

connus pour employer des travailleurs en chambre. L'obligation, pour les adjudicataires, de satisfaire aux dispositions des lois d'assurance ouvrière est reproduite par la plupart des cahiers des charges. Certaines villes vont plus loin : Breslau impose par exemple aux exécutants de ses marchés l'obligation de créer, si l'administration les en requiert, une caisse d'entreprise pour l'assurance contre la maladie (*Betriebskrankenkasse*). Les entrepreneurs doivent en outre constituer un cautionnement entre les mains de la ville pour répondre du paiement des cotisations dont la charge leur incombe. Cette dernière mesure est prise également par la ville de Lubeck. A Munich, la municipalité retient 1/2 0/0 du montant de tous les marchés inférieurs à 2.000 marks en faveur de la caisse des ouvriers et employés municipaux. Il est juste de remarquer que les entrepreneurs, informés à l'avance de cette pratique, font entrer une somme correspondante dans leur prix de revient, et, partant, dans leur soumission, de telle sorte que la ville porte, en définitive, toute la charge de l'institution. Kiel cherche à se protéger contre cette pratique en déclarant que les adjudicataires doivent s'acquitter à eux seuls des obligations qui leur sont imposées par les lois d'Empire sur l'assurance ; que le prix du marché ne peut donc comprendre aucun supplément destiné à l'en décharger. On ne doit pas, il est vrai, se faire d'illusions sur le caractère purement platonique d'une pareille disposition. Mentionnons encore la ville de Ulm comme faisant usage, dans ses cahiers des charges, de la faculté que lui concède la loi pour étendre aux petits entrepreneurs d'un revenu moindre de 2.000 marks l'obligation de l'assurance.

En matière d'hygiène et de sécurité industrielles, les communes ne se bornent généralement pas, nous l'avons dit, à reproduire purement et simplement les prescriptions de la *Gewerbe-Ordnung*. Beaucoup d'entre elles imposent encore aux adjudicataires de leurs marchés l'observation de nombreuses dispositions d'un caractère sanitaire. La ville de Charlottenbourg est citée comme exemple dans l'enquête entreprise par l'*Office Impérial de Statistique*. Elle insère en effet dans ses cahiers des charges les clauses suivantes : « L'entrepreneur est seul responsable vis-à-vis de ses ouvriers de l'observation complète des prescriptions législatives. Si les circonstances empêchent son personnel de se procurer lui-même sa nourriture et son entretien, il doit lui fournir, à des prix modérés, les aliments et les objets indispensables. Il doit édifier en cas de besoin les baraquements nécessaires pour loger les travailleurs, en observant dans cette opération tous les règlements administratifs. De plus, le choix de l'emplacement doit être approuvé par les services compétents. L'entrepreneur est tenu d'ailleurs, d'une façon générale, de se conformer à toutes les indications qui peuvent lui être faites par l'administration sur des matières d'hygiène et de sécurité. Il lui faut notamment fournir gratuitement à ses ouvriers l'eau potable en quantité nécessaire. Des cabinets d'aisance doivent être installés aux endroits désignés par l'administration ; il convient de les désinfecter régulièrement. On devra toujours entretenir au lieu du travail des objets de pansement et les remèdes les plus utiles pour soigner les malades ou les blessés avant l'arrivée du médecin. D'une façon générale enfin, les locaux et les outils doivent être disposés de telle sorte et les travaux entrepris de telle manière qu'il n'en puisse

résulter aucun dommage pour la vie ou la santé des ouvriers » (1). On trouve dans différentes villes : Posen, Munich, Schöneberg par exemple, des prescriptions de même nature, mais d'étendue moindre. La municipalité de Stettin interdit la vente de spiritueux sur les chantiers. Elberfeld, München Gladbach ne prennent aucune mesure de réglementation personnelle, mais se contentent de donner force obligatoire, sur leur territoire, aux prescriptions de l'association patronale dans elles font partie, le Syndicat des Entrepreneurs de construction du Rhin et de la Westphalie (*Rheinisch-Westfälischer-Bauwerks-Berufsgenossenschaft*).

Après avoir relevé les mesures prises par les municipalités pour la protection des ouvriers, il est intéressant d'envisager leur attitude dans une circonstance spécialement délicate ; les conflits éclatant au cours de l'exécution de leurs marchés. Considérés du point de vue des travailleurs, en effet, la grève n'est que l'exercice d'un droit imprescriptible, mais elle peut créer pour les administrations communales qui la subissent une situation des plus critiques. Les entreprises soumises à l'adjudication concernent en effet des services dont le bon fonctionnement intéresse la municipalité de la façon la plus étroite. Les délais apportés à la satisfaction de ses besoins sont susceptibles de préjudicier à la population tout entière. Or, comme le remarque l'*Office Impérial de Statistique* (2), les conflits sont particulièrement fréquents dans l'industrie du bâtiment, qui exécute à elle seule la plus large part des marchés municipaux. Si l'on considère

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 163.

(2) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 166.

la répartition par catégorie professionnelle des ouvriers participant aux grèves ou aux lock-out, on obtient les chiffres suivants, pour la période 1899-1908 :

	Par milliers d'ouvriers					
	Bâtiment	Mines	Métaux	Textiles	Bois	Autres industries
1899	40,1	10,0	13,6	11,1	8,7	21,1
1900	35,6	14,7	13,2	7,4	23,2	37,8
1901	19,5	2,1	8,6	5,6	2,6	22,3
1902	32,7	2,6	6,5	10,4	3,7	8,4
1903	47,1	2,0	31,3	7,0	8,1	25,4
1904	62,2	5,2	15,0	9,6	13,8	31,4
1905	78,8	231,5 ⁽¹⁾	93,2	36,7	23,4	63,2
1906	94,0	21,5	77,2	40,0	24,2	92,5
1907	77,9	19,4	39,7	12,2	20,1	67,4 ⁽²⁾

La part prépondérante prise dans ce total par l'industrie du bâtiment est pour les communes un symptôme inquiétant ; la plupart de leurs marchés concernent en effet cette catégorie professionnelle : leur intérêt exigerait donc une action restrictive sur le nombre des conflits survenant entre les entrepreneurs et leur personnel. Un premier moyen se présente à l'esprit ; il consisterait à exercer sur les ouvriers une sorte de défense ou tout au moins d'intimidation pour les amener à renoncer à se mettre en grève. L'expérience le montre en effet, les grèves sont beaucoup plus fréquentes que les lock-out. Un patron ne songe point à user de ceux-ci au moment

(1) Lock-out de la Ruhr.

(2) K. Oldenberg, art. *Arbeitseinstellungen (Deutschland)* dans le *Handwörterbuch* de Conrad.

où il se trouve chargé de l'exécution d'un marché, car son intérêt lui commande de remplir avant tout ses obligations envers l'administration municipale. Mais une politique restrictive du droit des ouvriers se présente comme singulièrement odieuse et antisociale. Elle équivaut en effet à intervenir dans la lutte où s'opposent deux adversaires pour priver précisément de ses armes le moins puissant de ceux-ci. Les communes ne sauraient l'adopter en outre sans manifester une rigueur disproportionnée avec leurs usages habituels. Nous l'avons vu en effet dans le chapitre précédent, le droit de grève des travailleurs municipaux est encore intact ; on ne saurait donc admettre que la commune se montrât plus rigoureuse pour des individus dont la collaboration à l'exécution de ses marchés reste purement accidentelle. En outre, il est, nous dit l'*Office Impérial de Statistique* (1), une raison de supposer que les patrons ne sont pas de pures victimes des conflits engagés contre eux par les ouvriers. Si l'on recherche en effet, pour la période de 1901 à 1905, le résultat des grèves signalées dans l'industrie du bâtiment, on constate une décroissance marquée des cas d'insuccès au profit des réussites :

	Nombre des grèves	Plein succès		Succès partiel		Insuccès	
		N	0/0	N	0/0	N	0/0
1901..	378	77	20,37	111	29,37	190	50,26
1902..	467	103	22,48	85	18,20	277	59,36
1903..	520	77	20,37	111	29,37	190	50,26
1904..	742	182	24,53	265	35,71	295	39,76
1905..	865	228	26,36	316	36,53	321	37,41 (1)

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 168.

Les entrepreneurs allemands sont connus comme étant de taille à se défendre : on ne peut donc supposer que l'accroissement du nombre de leurs défaites soit chez eux un signe de faiblesse. La pratique croissante des procédés d'arbitrage serait propre d'ailleurs à rétablir l'équilibre en leur faveur, si l'on pouvait jamais croire qu'il fut rompu. Au contraire, on nous permettra de penser à la suite de l'enquête officielle allemande, que l'augmentation de la proportion des succès ouvriers laisse présumer la justification fréquente des revendications de ces derniers. Dans ces conditions, toute restriction apportée à leurs droits serait, à n'en pas douter, une mesure profondément antisociale. Bien plus, il serait même abusif de décharger les patrons, en cas de grève, de l'obligation d'assurer dans un délai fixé l'exécution de leurs marchés. Délivrés de la crainte de se voir astreints au paiement de dommages-intérêts, ils laisseraient en effet traîner les conflits en longueur, espérant rompre de la sorte la résistance de leurs ouvriers. Obligés au contraire de respecter les dates prescrites, ils se montreraient beaucoup plus accommodants et plus disposés à prendre en considération des revendications souvent légitimes. Q'on ne se y trompe pas au reste, cette mesure de rigueur prise à l'égard des patrons ne doit pas avoir pour résultat de les abandonner pieds et poings liés, au bon plaisir de leur personnel. Si ce dernier profite de ses avantages pour imposer à l'employeur, acculé à l'observation d'un délai, l'acceptation de conditions exorbitantes, s'il lui place en quelque sorte le couteau sous la gorge, la commune aura le droit, le devoir même, de faire de ces circonstances une juste appréciation et de laisser bénéficier d'une tolérance spéciale les patrons qui s'en trouvent victimes. A défaut des mu-

nicipalités, les tribunaux pourraient toujours apprécier des faits de cette nature : ils constituent en effet un cas de force majeure bien caractérisé. L'exercice des droits des ouvriers ne doit jamais dégénérer en chantage.

Quoi qu'il en soit, les grandes associations patronales allemandes n'ont pas admis la théorie que nous venons d'exposer ; et que nous empruntons pourtant à une publication officielle. L'Union des corporations d'entrepreneurs de constructions allemands (*Innungsverband deutscher Bauwerksmeister*) a fait parvenir à différentes reprises des adresses aux corps constitués pour obtenir l'insertion, dans les marchés, d'une clause assimilant la grève à la force majeure. Son assemblée générale, réunie à Stuttgart, le 5 octobre 1906, prenait la résolution suivante : « La commission exécutive est chargée d'employer la fin de cette « année pour effectuer une enquête sur le régime attribué, dans les différentes localités, à la grève et au « lock-out dans l'exécution des marchés de travaux publics et de gagner les différentes administrations, les « associations d'architectes et le public lui-même au principe de l'assimilation de ces conflits à la force majeure ». De même, l'Union des patrons de l'industrie du bâtiment de la Franconie moyenne (*Verband Arbeitgeber der Baugewerbe Mittelfrankens*) adressait un appel à la Chambre des députés de Bavière et aux différents ministères pour demander l'institution d'un régime plus favorable aux employeurs. Mais les pouvoirs publics ne semblent pas très disposés à accueillir des sollicitations de cette nature. Ces démarches provoquèrent en Prusse la réponse suivante du ministre des travaux publics : « Après avoir pris connaissance des représentations « réitérées qui m'ont été faites et après en avoir délibéré

« avec les corps constitués, je dois vous informer que je
 « ne considère pas l'insertion, dans les cahiers des charges
 « d'une clause assimilant la grève et le lock-out à la
 « force majeure comme conforme au bien public. Je me
 « réserve néanmoins le droit de faire une juste apprécia-
 « tion des circonstances particulières pouvant excuser
 « un entrepreneur de ne pas satisfaire aux obligations de
 « délai qui lui étaient imposées (1). »

Si l'on considère maintenant l'attitude prise par les communes, on doit constater que le plus grand nombre d'entre elles n'ont pas manifesté la hardiesse dont le gouvernement leur montrait la voie. Si l'on excepte deux d'entre elles, Bielefeld et Mulhouse, les grandes villes allemandes ont maintenu en effet sur leurs cahiers des charges, d'une façon plus ou moins complète, la clause d'assimilation de la grève ou du lock-out à la force majeure. On peut citer tout d'abord, parmi celles qui semblent se désintéresser complètement des intérêts des ouvriers, Schöneberg, Altona, Gera, Stettin et Hambourg. Cette dernière explique son attitude par des raisons de commodité propre : « C'est, dit-elle, pour provoquer un
 « concours plus nombreux de patrons à l'adjudication. » Altona présente cette règle comme une dérogation au principe qu'elle admet généralement : « Les délais d'exé-
 « cution des marchés fixés pour chaque adjudication
 « doivent être respectés, sans qu'il soit permis de prendre
 « en considération les empêchements que l'entrepreneur
 « a pu subir, par sa faute ou celle des autres. Toutefois,
 « une exception est admise si des grèves surviennent
 « dans l'entreprise au cours du délai (2). » D'autres villes

(1) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, n° 6, p. 170.

(2) *Beiträge zur Arbeiterstatistik*, loc. cit.

sont moins catégoriques et se réservent une appréciation sur les circonstances du conflit. Les cahiers de charges de Munich remettent au *Magistrat* le soin d'exercer cette appréciation. Toutefois, cet organe ne peut prendre de décision qu'après avoir entendu, à titre consultatif, le président du bureau de conciliation (*Einigungsamt*) du tribunal industriel (*Gewerbegericht*). Cette condition suppose que la grève a été soumise à l'arbitrage et que le patron, par conséquent, n'a pas manifesté une intransigeance absolue. Francfort-sur-le-Mein, Chemnitz, Charlottenbourg, Strasbourg se bornent à poser le principe d'une appréciation de chaque cas particulier, mais sans la confier à un organe spécial de l'administration communale. Augsbourg remet, comme Munich, cette appréciation au Magistrat, mais ce dernier doit s'adjoindre, à titre délibératif, le bureau de conciliation du tribunal industriel, que viennent grossir un représentant des patrons et un représentant des ouvriers, choisis pour la circonstance. La ville de Dresde procède d'une manière analogue, mais exige en outre de l'entrepreneur une notification écrite de tous les conflits éclatant dans ses chantiers. Cette précaution permet à la municipalité d'exercer un contrôle efficace sur les péripéties de la lutte et de se rendre compte du bien-fondé des prétentions des parties. Deux administrations communales enfin que nous avons citées plus haut portent le respect des ouvriers jusqu'à refuser toute prolongation de délai aux entrepreneurs qui sont parties dans une grève.

L'étude que nous venons de faire de l'attitude prise par les municipalités en cas de grève des ouvriers employés à l'exécution des marchés de travaux publics nous a montré que la plupart d'entre elles restaient fort éloignées de

la solution que préconisent non seulement les travailleurs, mais le pouvoir central lui-même. Le plus grand nombre de ces organes se cantonne dans une réserve prudente, laissant aux circonstances le soin de leur dicter une décision. Ce manque d'initiative ne saurait nous surprendre : les municipalités ne peuvent manifester en effet pour les travailleurs qui collaborent à l'exécution de leurs entreprises une sollicitude égale à celle dont elles entourent leur personnel propre. A l'égard de ce dernier, elles ont l'obligation de se conduire comme un patron, « qui doit à ses ouvriers autre chose que le salaire ». Leurs rapports avec les individus employés par les entrepreneurs sont au contraire trop indirects et trop peu constants pour leur permettre d'exercer une action efficace. Tout au plus peuvent-elles espérer faire œuvre d'exemple en exigeant l'exécution de leurs marchés dans des conditions conformes au minimum de bien-être généralement requis pour les travailleurs. Néanmoins, une disproportion existe à n'en pas douter entre le but que les municipalités se proposent de remplir et les efforts qu'elles ont accomplis ; entre ce qu'elles ont fait et ce qu'elles pourraient faire. En passant en revue les différentes formes de leur intervention, nous avons dû constater la sorte de timidité dont chacune d'entre elles était marquée. Pour réglementer la durée de travail, le taux du salaire, les administrations communales ne connaissent, pour la plupart, d'autre terme de comparaison que les « usages locaux », élément singulièrement vague et d'importance fort douteuse. C'est en nombre bien restreint que quelques-unes d'entre elles s'aventurent à interdire à leurs adjudicataires la conclusion de contrats de sous-entreprise ou la remise de la besogne à des travailleurs à

domicile. Sans doute convient-il, dans ces conditions, de se conformer aux conclusions de l'enquête officielle dont nous avons suivi jusqu'ici les données et de ne pas parler en pareille matière d'action proprement dite des municipalités, mais seulement de tendance à l'action. Si l'on peut espérer en effet que les manifestations d'initiative dont les communes ont donné l'exemple viendront à se multiplier et à devenir comme la pratique d'un système universellement admis, on doit reconnaître aujourd'hui l'insuffisance de leur nombre et de leurs résultats. Aussi bien la meilleure sauvegarde des droits des ouvriers occupés dans les entreprises de travaux publics est-elle dans leur organisation puissante plutôt que dans la bonne volonté des municipalités. Des associations professionnelles fortes de plus de 350.000 membres comme l'Union Syndicale des Travailleurs de la Métallurgie allemande (*Deutscher Metallarbeiterverband*) ou de 230.000 membres comme le Syndicat des Maçons (*Maurerverband*) sont capables en effet de contribuer par elles-mêmes à l'amélioration des conditions de travail de la classe ouvrière. L'action des municipalités ne peut venir ici qu'en second lieu : nous l'avons remarqué, ces administrations supportent en définitive toute la charge des mesures de bienfaisance qu'elles cherchent à imposer aux patrons. Ces derniers grossissent en effet le montant de leurs soumissions d'une somme représentant les sacrifices qu'on les a contraint d'accomplir. Les communes doivent ainsi payer leur générosité. Ce n'est point là, pour leur intervention, une condition bien favorable. Il n'est point en effet pour l'action sociale de pire antagoniste que l'intérêt personnel.

BIBLIOGRAPHIE

- HELLER (Marie). — Das Submissionswesen in Deutschland.
Iéna. 1907. Gustav Fischer.
- KOCH (Heinrich). — Arbeiterausschüsse. München-Gladbach.
1907. Volksvereins-Verlag.
- Kaiserlicher Statistischer Amt* (Abteilung für Arbeiterstatistik).—
Die Regelung des Arbeitsverhältnisses bei Vergebung
öffentlicher Arbeiten, insbesondere in deutschen Städ-
ten. Berlin. 1907. Carl Heymann.
- LEGIEN (E.). — Das Koalitionsrecht der deutschen Arbeiter in
Theorie und Praxis. 1899. Hambourg. Verlag der
Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands.

CHAPITRE IV

LE ROLE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES DANS LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

Parmi les risques qui menacent la sécurité de la classe laborieuse, le chômage est sans doute le plus inévitable, et celui qui fait à la fois le plus grand nombre de victimes. Il est impossible aux ouvriers laissés à leurs propres forces de se soustraire à ses conséquences. On se garantit contre la maladie, contre la mort même dans une certaine mesure, par une hygiène appropriée et une vie exempte d'excès. Les chances d'accident professionnel grave peuvent être notablement réduites par l'adoption de procédés prudents et de dispositifs de sécurité. La vieillesse est envisagée sans crainte par l'ouvrier économe, qui réserve pour ses vieux jours le fruit de ses épargnes. Mais le chômeur involontaire, mis à la rue par une crise économique, sorte de rupture de l'équilibre physiologique de nos sociétés, ne possède en lui-même aucun moyen de se relever. Il ne lui reste, suivant une expression célèbre, qu'à voler ou à mourir de faim.

On conçoit donc que l'initiative individuelle et la collectivité se soient ingénérées tour à tour sinon à réparer les conséquences de ce risque, à en empêcher tout au moins la réalisation. Le placement depuis une époque éloignée ;

plus récemment, les travaux de secours et l'assurance ont été imaginés pour prévenir le chômage ou guérir de ses maux. Un intérêt bien entendu s'ajoute aux mobiles de bienfaisance pour encourager la société à perfectionner ses moyens de lutte. Le chômage n'épuise pas seulement les individus, il ruine les qualités de la race par les détresses physiques qu'il engendre, il attaque la moralité de ses victimes par les sentiments d'impuissance et de révolte qu'il leur inspire.

Mais s'il frappe à grands coups, s'il atteint les ouvriers en grandes masses, le chômage reste pourtant un risque local. Son intensité varie de pays à pays, de commune à commune. La pluie, la sécheresse, le soleil, le brouillard, quelques degrés d'élévation du thermomètre, la fortune d'une spéculation, la maladresse d'une manœuvre sont les causes qui modifient son amplitude et le territoire où il sévit. Les remèdes qu'on oppose à son action doivent donc l'égaliser en plasticité et varier à son exemple avec les lieux et les circonstances.

Les municipalités urbaines paraissent appelées à jouer un rôle prépondérant dans la lutte contre le chômage. On a remarqué en Allemagne cette qualité particulière, les gouvernements ont toujours abandonné aux grandes villes une tâche dont nul ne pouvait s'acquitter mieux qu'elles. Récemment encore (14 novembre 1908), M. de Bülow déclarait au Reichstag que tout projet d'assurance contre le manque involontaire d'emploi devait avoir la commune pour base territoriale. L'étude des moyens employés par les municipalités allemandes dans la lutte contre le chômage présente un intérêt particulier : elle fournit en effet un tableau assez fidèle de l'état de cette branche d'action sociale dans le pays tout entier.

Mais on peut s'attaquer de différentes manières au risque ainsi déterminé. Par mesure préventive d'abord, on s'efforcera d'en empêcher jusqu'à la réalisation en faisant connaître aux demandeurs de travail des emplois qui leurs sont ouverts, mais qu'ils ignorent : ce sera le rôle du *placement*. Si le chômage se déclare malgré les tentatives faites pour en écarter le danger, on pourra s'ingénier à créer pour ses victimes des occupations nouvelles, mais provisoires, portant le nom de *travaux de secours*. Une institution plus générale et moins restreinte d'étendue, l'*assurance*, interviendra enfin pour suppléer aux lacunes des mesures antérieures. Elle pourra même leur être préférée, et réservée comme remède de choix. Nous étudierons successivement chacun de ces moyens de la lutte contre le chômage.

A) Le placement.

L'intervention nécessaire d'un intermédiaire dans la mise en rapport de l'offre et de la demande de travail peut être considérée comme une conséquence de la généralisation du type d'industrie urbain. L'immensité du marché de grandes villes dresse comme une muraille entre les patrons et les ouvriers : les uns et les autres se cherchent sans pouvoir se rencontrer. A la campagne ou dans les localités d'importance médiocre, l'embauchage est gouverné par les relations personnelles. Les places vacantes ou les demandes d'emploi sont connues longtemps à l'avance, le patron est informé du caractère et des exigences de l'ouvrier qu'il engage; celui-ci n'ignore rien à son tour du genre et des conditions du travail de

l'établissement où il entre. Dans les villes, au contraire, le placement deviendrait, si les parties en présence étaient abandonnées à leurs propres forces, le plus obscur des jeux de hasard. Un ouvrier spécialiste chôme, il se met en quête d'un emploi, mais il ignore jusqu'au nom des patrons susceptibles, par la nature de leur industrie, d'accepter ses services. Quelles difficultés, quelles démarches, que de temps perdu pour parvenir à se faire embaucher ! Un chef d'établissement manque de main-d'œuvre, comment, dans la cohue d'une grande ville, informera-t-il de ses besoins ceux qui peuvent être disposés à les satisfaire ? Et si l'on songe au troupeau craintif de ces paysans quittant chaque année leur campagne pour venir jeter leurs bras sur le marché d'un centre urbain, on reconnaîtra que timides, gauches, ignorants, ils sont les moins aptes du monde à trouver, par leurs propres moyens, l'emploi qu'ils désirent. La statistique se joint d'ailleurs à la simple observation pour mettre en évidence les conditions défavorables où s'opère l'échange de travail dans les grandes villes. *L'Office Impérial* s'est livré à deux reprises différentes, en 1895, au dénombrement des chômeurs sur l'ensemble du territoire. Les résultats obtenus sont les suivants (1) :

	Par 100 habitants	
	Nombre de chômeurs :	
	Juin	Décembre
Villes de plus de 100.000 habit.	1,66	2,43
— 10 à 100.000 habitants	0,79	1,59
— moins de 10.000 hab.	0,32	1,26

(1) Georg Adler, article *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung* du *Handwörterbuch* de Conrad.

Le nombre des sans-travail augmente, on le voit, avec l'importance des centres urbains. Le placement s'y présente donc comme une nécessité particulièrement urgente.

Mais les raisons qui font regarder comme nécessaire l'existence d'un intermédiaire entre l'offre et la demande de travail suffisent à montrer qu'une institution de placement rendra, sur un marché donné, des services proportionnels à son importance. Un grand établissement, centralisant à lui seul tous les besoins d'une ville, sera plus efficace qu'une douzaine de placeurs, en lutte réciproque, s'efforçant de tirer chacun à soi la clientèle et ne pouvant assurer, par leur isolement, qu'un nombre restreint d'embauchages. La même offre, la même demande de travail seront connues à la fois par la multitude des intéressés qui s'éparpillaient chez des intermédiaires séparés. S'il s'agit d'un emploi très spécial par sa nature, des contractants se rencontreront plus facilement dans la masse des clients d'un grand office. Pour les besognes vulgaires, un choix plus étendu sera permis aux patrons entre les ouvriers qu'ils peuvent embaucher; ces derniers discuteront plus aisément à leur tour les conditions de leur emploi.

L'industrie du placement tend donc, par sa nature et dans l'intérêt même des parties dont elle cherche à satisfaire les besoins, à constituer un monopole de fait. Sans prétendre d'ailleurs considérer cette circonstance comme justifiant une appropriation par les pouvoirs publics, sans prendre parti pour la solution du problème toujours

sicherung, dans Conrad, Lexis, etc. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3^e édition, 1909, Iéna, Gustav Fischer.

en suspens de la transformation des monopoles de fait en monopoles de droit, nous devons reconnaître que l'industrie des intermédiaires n'est point de celles qui peuvent s'exercer sans contrôle. L'inexpérience, le désir de trouver un emploi peuvent amener les ouvriers, pour se concilier les bons offices des placeurs, à leur consentir une rémunération exorbitante. Des patrons peu scrupuleux se servent des intermédiaires pour se procurer une main-d'œuvre à bon marché, sans défense, victime d'avance du *sweating-system* et de l'exploitation. Les antécédents des placeurs sont fréquemment de nature à fortifier les craintes qu'inspirent leurs procédés. Le ministère du Commerce prussien entreprit en 1895 une enquête sur leur industrie. Sur 5.216 intermédiaires payants existant à cette date, 632 avaient subi des condamnations antérieures, dont 346 pour vol, escroquerie ou faux, 109 pour coups et blessures, 25 pour vagabondage spécial (1). La loi d'Empire du 2 juin 1910 a soumis l'exercice de cette profession à des conditions d'autorisation et de contrôle très rigoureuses, écartant ainsi la plupart de ses inconvénients. Elle est en outre de nature à provoquer sa suppression dans un délai restreint. Aucun intermédiaire payant ne peut en effet s'établir dorénavant dans les localités où les services de placement sont assurés d'une manière satisfaisante par des organes gratuits. La législation donne ainsi un encouragement efficace à la création de services municipaux s'acquittant de cette tâche, en les préservant contre toute concurrence.

Les communes se trouvaient bien préparées d'ailleurs à remplir le rôle important qui leur est laissé par la loi.

(1) Georg Adler, *op. cit.*

Depuis longtemps, elles s'étaient préoccupées de résoudre, par des mesures personnelles, le problème du placement. Dès 1865 se créait à Stuttgart le *Stuttgarter Bureau für Arbeitsnachweis*, institué sur l'inspiration de la municipalité et confié à l'agence locale de l'Union centrale pour le bien des classes ouvrières (*Zentralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen*). Son but était la pratique impartiale et désintéressée des services d'intermédiaire, au seul profit des travailleurs appelés à recourir à ses offices. En 1868, il étendit son activité au placement des employés et des contremaîtres. Le fonctionnement fut gratuit jusqu'en 1883 : le développement croissant du nombre des opérations effectuées força les administrateurs à établir à cette date un léger droit d'inscription. Les patrons établis à Stuttgart payaient 40 pfennigs par offre d'emploi, et 50 pfennigs s'ils étaient étrangers à la ville. Pour les ouvriers, la somme à verser était indistinctement de 20 pfennigs. Plus récemment, on a rétabli la gratuité.

La ville de Berlin subventionnait depuis 1883 une institution de même nature et prenait en outre une part fort étroite à son fonctionnement. Cet organe ne possédait point toutefois un caractère nettement municipal, mais se présentait plutôt comme un établissement de bienfaisance. On admettait en effet des membres honoraires, payant chaque année une cotisation de 4 marks et contribuant ainsi à la vie financière de l'institution. Le droit d'inscription des patrons était fixé à 30 pfennigs, celui des ouvriers à 20 pfennigs. En 1890, l'établissement fut réorganisé sur la base de la gratuité pour les demandeurs d'emploi et rattaché plus étroitement à l'administration municipale. Il assurait, en 1904, 67.017 placements sur 99.874 inscriptions.

En 1894, un certain nombre de villes du sud de l'Allemagne instituèrent les premiers organes véritablement communaux. Les municipalités des provinces rhénanes ne tardèrent pas à se piquer de la même émulation. L'opinion publique se passionnait alors pour une lutte préventive des gouvernements et des administrations urbaines contre le chômage. Un grand nombre de livres et d'articles de revue s'attachèrent à l'étude théorique de la question. La préférence fut généralement donnée à l'action municipale.

Le ministère du royaume de Wurtemberg entreprit la même année, au mois d'avril, par l'organe du bureau central du Commerce et de l'Industrie, une enquête qui se termina en août et montra, dans le placement communal entrepris avec subvention de l'Etat, la meilleure précaution contre le chômage. Les résultats de l'enquête furent communiqués aux principales municipalités, avec des conclusions tendant à leur manifester nettement les préférences du gouvernement : « L'Assemblée générale du bureau central de l'Industrie et du Commerce, y lisait-t-on, est parvenue à cette conviction que tous les efforts accomplis jusqu'ici pour assurer une solution complète du problème du placement sont insuffisants. Ni les intermédiaires professionnels, qui ne cherchent le plus souvent qu'à exploiter les chômeurs, ni les associations de patrons ou d'ouvriers, forcément unilatérales dans leurs efforts, ne parviendront jamais à un résultat satisfaisant. La plupart des institutions sont restreintes dans leur action à une localité ou une profession déterminées, elles ne peuvent donc subvenir qu'à des besoins également limités. Une réorganisation du placement s'impose : elle devra consister, de l'avis du Bureau Central d'Industrie et de

Commerce, dans la création d'offices publics. Les communes paraissent la meilleure base possible pour ce genre d'institution. Toutefois, ces administrations devront s'adjoindre un organe professionnel, sorte de petit comité composé, à rapport égal, de patrons et d'ouvriers. On ne devra pas entrer en lutte ouverte avec les intermédiaires existants, mais plutôt les amener à collaborer avec l'établissement public, afin d'obtenir une sorte de centralisation de l'offre et de la demande de travail. Des statuts types seront remis aux communes pour leur indiquer avec précision les directions à suivre. L'Etat s'efforcera d'ailleurs de se tenir en rapport avec les administrations municipales et de constituer entre elles une sorte de lien commun ». Ces conclusions présentent un caractère remarquable ; elles contiennent la théorie complète du système paritaire (*paritätisch*) qui ne devait entrer dans la pratique que par la suite. Par la seule puissance de l'analyse et de l'observation, les techniciens wurtembergeois ont tracé le plan d'une institution dont l'excellence est aujourd'hui reconnue.

A la même date de 1894, le Ministère de l'Intérieur de Bavière adressait une circulaire aux administrations de district pour les inviter à provoquer, dans les villes importantes, l'institution d'organes municipaux de placement.

En septembre de la même année, en Prusse, le Ministère du Commerce appela l'attention des communes de plus de 10.000 habitants sur la nécessité d'établir des services de cette nature. Il faisait remarquer qu'une importance suffisante n'avait pas été attachée jusqu'alors à ce mode d'action sociale. Après une revue des inconvénients des institutions de placement syndicales et des intermé-

diaires payants, il assignait aux municipalités comme un devoir la création de services gratuits et indépendants.

Cette intervention des gouvernements ne manqua pas de produire des résultats appréciables. Un grand nombre de villes s'engagèrent immédiatement dans la voie qui leur était ouverte. Neuf ans après, en 1903, on comptait, en Prusse seulement, 263 offices municipaux de placement; en Bavière, 54; en Alsace-Lorraine, 15; dans le Wurttemberg, 12; dans le grand-duché de Bade, 12.

En 1909, le nombre des établissements communaux s'élevait, pour tout l'Empire, à 462, dont 273 en Prusse, 66 en Bavière, 28 en Saxe, 26 en Hesse, 16 dans le Wurttemberg, 16 dans le grand-duché de Bade, 16 en Alsace-Lorraine et 21 pour l'ensemble des autres Etats (1). La plupart de ces institutions étaient directement administrées par la municipalité, les autres recevaient simplement des subventions financières et le droit de prendre part aux délibérations des commissions compétentes. 82 bureaux étaient régis suivant le système paritaire. Ce type d'organisation est caractérisé par la collaboration des intéressés à l'administration. Il se distingue par l'existence d'une commission mixte composée, en nombre égal, de représentants des employeurs et des employés. Le mode de nomination de ces délégués varie : leur élection est remise soit au conseil de prud'hommes, soit à la municipalité, aux syndicats ou aux caisses de maladie. Les commissions sont chargées de surveiller la gestion du bureau, de statuer sur les difficultés possibles, de nommer

(1) Thissen-Trimborn. *Die Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden*, 4^e édition 1910, p. 39, München-Gladbach, Volksverein-Verlag; *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*.

les employés. Leur fonctionnement semble fort satisfaisant (1).

Par leur caractère volontairement indépendant, les institutions communales devaient rencontrer des difficultés particulières en cas de grève ou de lockout. Elles ne sauraient en effet, à moins de violer leur neutralité, continuer comme à l'ordinaire l'exercice de leurs opérations. Suivant leurs intérêts, les patrons ou les ouvriers se trouveraient lésés par cette attitude.

Certains bureaux suspendent donc tout placement dans la profession où s'est élevé le conflit ; d'autres ne prennent cette mesure d'abstention que si le différend leur a été notifié ; une troisième catégorie ne change rien à son mode d'action et se contente de signaler aux intéressés l'existence de la grève ou du lock-out. Ce dernier système tend à se généraliser.

Certains établissements communaux possèdent des sections différentes et complètement séparées pour plusieurs catégories professionnelles. Dans 10 bureaux, ces divisions spéciales étaient au nombre de 2 ; dans 4, on en comptait 3 ; la ville de Pforzheim en avait 4 ; Munich, 5 ; Strasbourg, 6 ; Francfort-sur-le-Mein, 7 ; Stuttgart, 8 et Berlin, 13. Trèves, Francfort-sur-le-Mein, Kaiserslautern, Strasbourg et Munich réservent une section aux ouvriers agricoles ; Berlin, Leipzig, Francfort-sur-le-Mein et Strasbourg font de même pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 18 ans. 37 bureaux ont institué un service spécial de placement pour les apprentis ; il a fonctionné jusqu'ici dans 4.354 cas. Les réservistes jouissent d'un

(1) Ch. Picquenard. *Les bureaux municipaux de placement en Allemagne*. (Bulletin de l'Office du Travail, 1910, pp. 503, 614, 743).

traitement analogue dans 33 offices, 1.878 d'entre eux ont trouvé un emploi par cet intermédiaire. Certaines villes ont eu enfin l'ingénieuse pensée de fournir aux travailleurs malingres (10 bureaux, 838 placements) ou aux tuberculeux légèrement atteints (5 bureaux, 102 placements) une besogne appropriée à leur état. 86 offices échangent respectivement leurs listes de vacances pour augmenter leur capacité et leur puissance d'action. En règle générale, les institutions municipales s'entremettent gratuitement. Pour les demandes de domestiques toutefois, une légère rétribution est exigée des maîtres. L'activité des offices municipaux s'accroît chaque année. Pour la Prusse seule, ils procuraient en 1897, 104.000 ; en 1907, 498.000 emplois. Le *Bulletin de l'Office du Travail* rapportait récemment ce fait caractéristique : les opérations accomplies par le bureau de la seule ville de Berlin dépassent en nombre les placements gratuits effectués en une année dans la France entière.

Ces chiffres semblent prouver à eux seuls l'efficacité du système paritaire. Ce mode d'organisation des bureaux a rencontré cependant, et surtout chez les patrons, une animosité qui subsiste encore. Un ouvrage que nous ne saurions suspecter de passion, puisqu'il sort des presses du *Volksverein* (1), nous en donnera la raison : « Les employeurs voudraient disposer librement de l'ensemble des organisations de placement pour s'en faire une arme contre les syndicats ouvriers ». On reproche en outre aux grands établissements d'intermédiaire de ne rendre de services qu'aux manœuvres et aux travailleurs sans instruction technique, mais de n'offrir aucune res-

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 43.

source aux professionnels des industries spéciales. La statistique permet de répondre à cette critique. Les placements effectués en 1909 avaient provoqué l'embauchage de 264.954 ouvriers qualifiés (*gelernte Arbeiter*) contre 249.042 manœuvres (*ungelernte Arbeiter*). Les municipalités s'efforcent d'ailleurs de satisfaire le mieux possible aux besoins locaux en créant, pour les professions spéciales à leur territoire, des sections autonomes et pourvues d'un personnel propre. Les organisations ouvrières, qui sont au reste les principaux intéressés rendent aujourd'hui un hommage sans arrière-pensée à l'organisation et à l'activité des offices municipaux. Dans son numéro du 9 janvier 1909, la *Korrespondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands*, organe de la Fédération des syndicats socialistes, exprimait ainsi son opinion :

« Pour les centaines de mille ouvriers qui ne peuvent
 « guère obtenir de travail qu'en s'adressant aux placeurs
 « de profession, la réglementation légale de l'industrie
 « de ces derniers serait un véritable bienfait (1). Leur
 « puissance syndicale fort réduite ne leur permet pas
 « d'espérer se libérer, d'ici longtemps, des abus des in-
 « termédiaires payants. »

« Pour la grande masse des ouvriers non qualifiés et non
 « organisés, le placement municipal unifié et centralisé
 « représente, par rapport à la situation actuelle, un inap-
 « préciable progrès (2). »

Le caractère d'indépendance très franchement adopté

(1) Cette réglementation est aujourd'hui un fait accompli (loi du 2 juin 1910).

(2) Cité par Ch. Picquenard, *op. cit.*

par les établissements communaux est doublé, dans ses résultats, par leur rejet volontaire de tout l'appareil bureaucratique dont s'encombrent trop souvent les administrations. Nous emprunterons au *Bulletin de l'Office du Travail* quelques détails vraiment significatifs. Les bureaux municipaux qui sont à la hauteur de leur mission ne se contentent pas d'attendre les offres et les demandes d'emploi, ils les provoquent. Ils ne dédaignent pas de recourir aux moyens employés par les commerçants pour solliciter leurs clients : ils utilisent les affiches, les prospectus, les annonces. De véritables tableaux-réclames sont apposés dans les lieux publics. En Bavière, les bureaux sont autorisés à placer des appels dans toutes les stations de chemin de fer dépendant de leur circonscription. Des cartes postales toutes préparées sont remises directement au domicile des patrons dont on escompte la clientèle ; à Francfort-sur-le-Mein, le numéro téléphonique de l'Office Municipal, accompagné d'une notice appropriée, est mis en évidence dans les cabines des brasseries et restaurants. Des annonces sont insérées dans les journaux ; dans certains bureaux, un employé est spécialement chargé de recoler le nom et l'adresse des patrons offrant des places par la voie de la presse. Une carte postale est adressée à chacun d'eux pour leur rappeler l'existence de l'office municipal et la gratuité de ses services. En outre, dans la période de début, les directeurs de bureaux ne négligent pas de visiter à domicile les principaux commerçants et industriels pour leur faire connaître les avantages de leur établissement.

Certaines municipalités recourent à une mesure énergique pour amener les employeurs à se servir de l'office communal. Elles inscrivent dans leurs cahiers des

charges une clause contraignant les entrepreneurs de travaux publics à recruter, par l'intermédiaire du bureau, les ouvriers dont ils ont besoin pour l'exécution de leurs marchés (1).

On n'est pas accoutumé à rencontrer dans des organes officiels une pareille initiative et un pareil souci des intérêts dont ils ont la charge. Si l'on rapproche cette qualité de l'indépendance dont ils s'efforcent de faire preuve, on aura sans doute les deux raisons principales de la prospérité des bureaux municipaux allemands. N'exercer aucune pression sur leur clientèle, ne favoriser aucune des parties de préférence à l'autre, c'est tout juste la condition nécessaire pour ne pas créer dans le public un esprit de défiance à l'égard de ces institutions. Un pas de plus devait être accompli pour permettre aux offices communaux de prendre une place prépondérante sur le marché du travail. Il leur fallait égaler et dépasser par leur initiative et l'efficacité de leur action leurs concurrents les plus redoutables. Les chiffres toujours croissants qui mesurent leur activité prouvent que rien n'a été négligé dans ce but.

B) Les travaux de secours.

Malgré ses perfectionnements et l'ingéniosité déployée par ceux qui s'en acquittent, le placement peut ne point réussir à éliminer complètement les possibilités de chômage. L'efficacité des procédés d'intermédiaire ne dépasse pas en effet le cercle des besoins individuels, ou restreints tout au plus à un nombre limité d'intéressés. Qu'une crise

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1910, p. 614.

industrielle survienne, affectant à la fois l'ensemble d'une région ou d'un pays, elle rendra, pour une durée appréciable, la demande d'emploi supérieure à l'offre. Les changements apportés par la succession des saisons à la nature des travaux suffisent eux-mêmes à compromettre l'équivalence de ces deux facteurs. Après avoir constaté l'échec des moyens employés pour éviter le chômage, on devra donc tenter d'en éviter les conséquences.

L'opinion publique regarde avec faveur, depuis un temps reculé, l'institution par les pouvoirs constitués d'entreprises temporaires et spécialement destinées à fournir aux sans-travail une besogne proportionnée à leurs forces et à leurs capacités. Les ateliers nationaux de 1848 restent en France l'exemple le plus célèbre de ce mode d'intervention. Mais il est bon de rappeler que l'Allemagne connut, à la même époque, les misères d'un chômage analogue, et que les mêmes moyens furent préconisés pour y remédier. Dès 1848, le député Schultze (Wanzleben) interpella au Landtag prussien le ministre compétent sur les mesures projetées par le gouvernement pour secourir les 4.000 sans-travail que comptait Berlin. Il invoquait des principes d'humanité et de justice sociale, rappelant en outre cette disposition du Landrecht du 5 février 1794 : « A ceux à qui ne manquent que les moyens ou l'occasion de gagner leur vie et celle de leur famille, on devra « fournir des travaux appropriés à leurs forces et à « leurs capacités (§ 2 du titre III) ». Le ministre, von Patow, se contenta de répondre que la loi mettait les devoirs d'assistance à la charge des municipalités ; qu'il appartenait donc à la ville de Berlin de veiller sur l'existence des chômeurs. L'administration communale ainsi mise en cause ne manqua point à remplir ses obligations. Une

somme importante fut dépensée pour l'organisation de travaux et l'attribution de secours en nature.

En 1849, les députés Simon (Trèves) et Karl Mauverek réclamèrent l'inscription, dans la législation, d'un principe contraignant les municipalités, d'une façon formelle, à fournir des moyens d'existence, ou, de préférence, du travail, à l'individu sans place ni ressources. Une discussion s'éleva, qui fut l'occasion, pour certains, de rappeler avec aigreur les sommes dépensées l'année précédente par la ville de Berlin pour l'entretien de ses chômeurs. On alla jusqu'à qualifier d'anarchique une administration capable d'engager des dépenses aussi désordonnées. Simon fournit alors une réplique qui vaut d'être rappelée : « Mieux vaut », dit-il, « vivre d'anarchie comme les chômeurs de 1848, que mourir d'un excès d'ordre social comme les Silésiens ou les Irlandais ! » Ses efforts ne parvinrent point à empêcher le rejet de la proposition, par 317 voix contre 114 (1).

Il ne semble pas que l'organisation des travaux de secours ait fait, depuis cette époque, l'objet de délibérations parlementaires. On a renoncé sans doute à voir dans ce moyen de remédier au chômage autre chose qu'une mise en pratique des devoirs généraux d'assistance incombant aux municipalités. Ce mode d'action sociale n'est point sans soulever cependant d'assez nombreuses difficultés. On peut désirer le voir appliquer par tel organe de préférence ; la nature des travaux, le chiffre de la rémunération sont également propres à soulever la discussion.

(1) Georg Adler. Article *Recht auf Arbeit* du *Handwörterbuch* de Conrad.

Il paraît désirable, tout d'abord, de voir les travaux de secours procurés aux chômeurs par l'Etat ou la commune plutôt que par un particulier. Le contraire aurait l'inconvénient de compromettre le retour immédiat de l'ouvrier à son ancienne tâche dès l'issue de la crise. L'employeur occasionnel pourrait en effet trouver rémunérateur de prolonger outre mesure ses rapports avec le chômeur.

L'intérêt d'un établissement public est au contraire de faire cesser le plus tôt possible une situation qui menace de grever son budget. Il est permis de penser en outre que la commune est plus propre que l'Etat à fournir aux sans-travail des besognes de secours. L'administration centrale manque en effet de la souplesse nécessaire pour s'acquitter d'une tâche semblable. Un canal pourra se trouver en construction sur les bords de la mer du Nord, ou des marais en dessèchement dans le Schleswig, mais les ouvriers en chômage au fond de la Bavière ou du Wurtemberg ne sauraient y être employés. Pour les suspensions de travail de courte durée ou spéciales à un nombre restreint d'individus, l'intervention de l'Etat serait également hors de proportion avec le but à remplir. La commune subviendra plus facilement, avec moins de frais, à des besoins temporaires et sans grande ampleur.

Le travail fourni aux chômeurs doit être de nature à ne pas compromettre leur éducation professionnelle. Il sera donc au moins analogue à leur tâche habituelle. Un serrurier, un forgeron, un ajusteur, façonneront sans inconvénient le fer sous ses diverses formes. Mais on n'emploiera pas un horloger à extraire la houille, pas plus qu'un charpentier à coudre des habits. Pour les ouvriers spéciaux, les travaux de secours devront donc se rapprocher le plus possible de la besogne normale.

Les simples manœuvres se plieront au contraire sans difficulté à l'exécution de tous les travaux où la vigueur physique est seule requise.

Le point de vue de la rémunération donne lieu à des difficultés particulières. Les travaux de secours devront fournir aux chômeurs un salaire suffisant. Mais que faut-il entendre par cette expression ? On peut proposer, tout d'abord, de payer à chaque individu la somme touchée par lui pendant les périodes d'emploi. Cette solution n'est pas acceptable, son effet ne serait autre que de déprimer l'offre de main-d'œuvre dans les professions exemptes de chômage. A l'extrême contraire, on doit regarder comme le minimum de la rémunération réservée à l'ouvrier secouru, le salaire normalement payé à ceux qui s'acquittent, par profession, de sa besogne occasionnelle. Pour un chômeur occupé à des terrassements, le prix de la journée de travail ne saurait descendre au-dessous du taux réservé à un manœuvre de capacité moyenne. Il faut tenir compte, toutefois, du caractère de plus ou moins grande utilité de la besogne confiée aux chômeurs. Si la ville qui les emploie retire de leur concours un profit véritable, elle leur allouera avec juste raison une rémunération plus libérale.

Les travaux de secours organisés par les municipalités sont assez peu variés dans leur nature. Il convient de placer en première ligne les occupations n'exigeant aucun apprentissage et pouvant être accomplies sans capacités professionnelles bien déterminées. Le nettoyage des rues, l'enlèvement des boues, des neiges, des feuilles mortes, le terrassement, s'offrent tout d'abord aux plus inhabiles des chômeurs. Les ouvriers du bâtiment, chez qui se recrute le plus grand nombre des sans-travail, sont

désignés, par leur habitude du plein air, pour ces besognes relativement aisées. Pour les individus accoutumés aux occupations d'intérieur, on choisit, parmi les travaux sédentaires, ceux qui exigent le plus court apprentissage. Tresser des paniers, des paillassons, des brosses, des espadrilles, rempailler des chaises, trier des objets de rebut, sont des opérations accomplies promptement par les plus malhabiles. Dans des cas spéciaux, on fait appel aux capacités professionnelles proprement dites en employant les chômeurs, chacun suivant ses aptitudes, aux besognes qui leur sont habituelles. L'entretien, la réparation des bâtiments municipaux, la fabrication d'objets destinés à l'assistance, les écritures faciles, sont réservés parfois, par les administrations communales, à la main-d'œuvre en chômage.

Les villes doivent s'efforcer d'ailleurs d'user des marchés qu'elles consentent pour fournir, dans la mesure du possible, un emploi aux sans-travail. En 1894, le ministère de l'intérieur de Prusse émit une circulaire pour rappeler aux communes leur obligation de prendre les mesures nécessaires pour éviter autant que possible, sur leur territoire, les misères du chômage : « Les municipa-
« lités, était-il dit, doivent, au même titre que l'État,
« user de leur qualité éventuelle d'employeurs pour atté-
« nuer les fluctuations de la main-d'œuvre et rétablir
« l'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Les
« marchés qui ne sont pas spécialement liés par leur
« nature à une date déterminée de l'année, devront être
« exécutés de préférence aux époques où le chômage sévit
« particulièrement. Cette précaution prendra une impor-
« tance plus grande pour les travaux n'exigeant pas, dans
« leur accomplissement, de capacité professionnelle spé-

« ciale. Des mesures devront être prises également pour
 « éviter un afflux trop considérable de la main-d'œuvre
 « sur certains points. Les communes emploieront donc
 « de préférence à tous les autres, les ouvriers domiciliés
 « habituellement sur leur territoire. »

En 1903, 46 grandes villes sur 57 répondaient par l'affirmative au questionnaire adressé par l'*Office Impérial de Statistique*, s'informant de l'existence, sur le territoire de la commune, de travaux de secours réservés aux chômeurs.

Ces travaux consistaient le plus souvent en terrassement, construction de chemins, tracé de rues, établissement et curage d'égoûts et conduites d'eau, extraction de sable et de gravier, débit de pierres à macadam, nettoyage, enlèvement des boues, de la neige et de la glace, sciage du bois de chauffage, tressage de paillassons. La durée du travail variait entre 6 h. 3/4 (Dantzig) et 10 h. 1/2 (Fribourg-en-Brisgau) ; elle s'élevait généralement à 8 heures, 8 h. 1/2 ou 9 heures. Le salaire était fixé le plus souvent de façon à ne pas satisfaire complètement les besoins des chômeurs, mais seulement les plus importants d'entre eux (nourriture, logement, vêtement). La municipalité de Francfort-sur-le-Mein explique cette mesure par la nécessité d'entretenir chez les individus assistés le désir de trouver une autre place. La ville de Mannheim faisait valoir une raison de même nature ; la rémunération trop élevée des travailleurs secourus aurait l'inconvénient de retirer des bras à l'industrie privée et de fausser le jeu de l'équilibre entre l'offre et la demande d'emploi.

Toutefois, la plupart des municipalités prennent en considération, dans la fixation du taux du salaire, la

situation de famille des chômeurs : à Francfort, l'ouvrier célibataire reçoit 20 pfennigs par heure ; l'homme marié, 25 pfennigs ; on donne à Barmen 1 mark 75 par jour aux travailleurs célibataires employés aux terrassements ; 2 marks 50 aux chefs de ménage. Le salaire est généralement fixé au temps, plus rarement à la tâche ; seuls les casseurs de pierre sont rémunérés suivant ce dernier mode, que l'expérience a révélé comme nécessaire pour leur faire apporter un peu d'activité à leur travail. Les sommes payées variaient en 1905 entre 3 marks par jour (Leipzig) et 1 mark pour les célibataires ou 1 mark 60 pour les hommes mariés (Crefeld). Certaines villes mettaient pour condition à l'allocation du salaire l'accomplissement d'un minimum de travail. Voici par exemple les termes employés par la ville de Francfort-sur-le-Mein : « Les casseurs de pierre devront débiter par jour au moins « un quart de mètre cube de gravier. Pour les terrassiers, « une tâche minimum sera fixée suivant les circonstances, « par l'administration de la voirie urbaine. Tout ouvrier « n'ayant pas fourni la somme de travail requise sera « renvoyé sans aucune rémunération. » En sens inverse, une limite est parfois fixée au salaire que peut atteindre un ouvrier travaillant aux pièces. La municipalité de Cologne désigne pour maximum la somme de 3 marks 50. Certaines villes accordent aux chômeurs des suppléments de salaire, les unes en acquittant intégralement les cotisations d'assurance-maladie et d'assurance-invalidité ; d'autres en leur fournissant des repas chauds au prix modique de 10 ou 15 pfennigs ou en tenant gratuitement du café noir à leur disposition.

Le plus souvent, l'institution de travaux de secours impose aux municipalités des sacrifices appréciables. Le

budget de la ville de Francfort-sur-le-Mein se trouve grevé de ce chef de plus de 400.000 marks. Hambourg, Dusseldorf y consacrent 200.000 marks. En règle générale, les frais supportés sont plus élevés pour les communes n'assistant les chômeurs que pendant une partie de l'année. A chaque reprise nouvelle, il faut assurer aux travailleurs des outils, une surveillance spéciale, les encadrer d'ouvriers municipaux professionnels : on grossit de la sorte la somme des dépenses. En 1905, quatre villes : Könisberg, Breslau, Lubeck et Pforzheim déclarèrent n'avoir retiré aucun préjudice de l'institution des travaux de secours : « Nous avons organisé l'hiver dernier », rapportait la municipalité de Pforzheim, « des travaux de « pavage, macadamisage et entretien de rues réservées « aux chômeurs. Cette initiative ne nous a imposé au- « cun dépense particulière : la majorité de nos ouvriers « d'occasion étaient en effet des travailleurs du bâtiment, « habitués à manier et à façonner la pierre. Ils se sont « acquittés de leur tâche à un prix aussi modéré que « celui de marchés exécutés à l'entreprise ». Le plus souvent pourtant, l'institution de travaux de secours ressort comme une institution de bienfaisance, mais comme une mauvaise opération financière. La municipalité de Berlin fournit cette indication significative : une machine débite pour 1 mark, un mètre cube de pierre à macadam ; des ouvriers professionnels accomplissent ce travail à raison de 3 marks 50 à 4 marks 50 ; des chômeurs ne s'en acquitteront pas à moins de 23 marks. On admet à Elberfeld que le prix de revient des besognes exécutées par ceux-ci est de quatre fois et demie plus élevé que le chiffre normal.

Les administrations municipales réservent générale-

ment les travaux de secours aux sans-travail domiciliés sur leur territoire depuis un certain temps (1). Cette mesure a pour but d'éviter un afflux d'ouvriers étrangers à la localité. On occupe toujours les hommes mariés de préférence aux célibataires, et les pères de famille avant les individus sans enfants. Parfois, les spécialistes des industries saisonnières, qui touchent pendant l'été des salaires élevés et pourraient faire des économies, sont exclus du bénéfice de l'institution. Il en est ainsi, par exemple, à Worms. Le plus souvent, l'abandon volontaire d'une place fait perdre tout droit aux travaux de secours. Les chômeurs se font connaître généralement par une inscription à l'Office municipal de placement. Il est fort significatif de constater qu'un grand nombre de sans-travail demandent un emploi à titre d'assistance, mais omettent de se présenter sur le chantier à l'heure et au jour indiqués. La proportion de ces inconstants s'élève à Dusseldorf jusqu'à 22, 1 0/0. Il est inutile d'ajouter que beaucoup viennent travailler un jour, deux jours, puis disparaissent.

Le plus souvent, au reste, les ouvriers n'envisagent les travaux de secours que comme un pis-aller. Ils leur attribuent, à tort ou à raison, un caractère de pure assistance. Ils attendent donc d'être poussés par la misère pour solliciter un emploi de cette nature, inspirés ici par le sentiment de fierté qui les porte à retarder longtemps le moment de se faire inscrire au bureau de bienfaisance, ou de porter leurs meubles au Mont-de-Piété. Comme des pauvres honteux, il y a des chômeurs honteux. Les bons ouvriers, qui déplorent le plus vivement leur manque

(1) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 589.

d'emploi, sont précisément ceux qui répugnent le plus à accepter un embauchage qui leur semble une aumône déguisée. Les travaux de secours occupent surtout les ouvriers d'occasion, qui se procurent ainsi, par une besogne facile, de quoi satisfaire à leurs besoins les plus immédiats. Ce mode d'action sociale perd de la sorte une partie de son efficacité.

C) L'assurance.

Par leur nature, par le nombre restreint des ouvriers auxquels ils s'adressent, les travaux de secours sont limités dans leur efficacité. On peut avoir recours à un moyen plus général de combattre le chômage, l'assurance. Si l'on définit, à la suite de M. Chaufon (1), ce mode d'action sociale comme « la compensation des effets du « hasard sur le patrimoine de l'homme au moyen de la « mutualité organisée suivant les lois de la statistique », on saisit immédiatement les difficultés spéciales à la garantie contre le risque « manque involontaire de travail ». Celui-ci est en effet le moins précisément déterminé, le plus inaccessible à l'étude méthodique. Comment établir à quelles conditions un sans-travail sera regardé comme chômeur involontaire ? S'il est, comme des guerres justes et injustes, des conflits plus ou moins légitimes entre le capital et le travail, comment apprécier les cas où une grève, un lock-out laissent à l'ouvrier un caractère suffisamment passif pour lui donner droit à l'allocation d'une indemnité ? Quel criterium choisir du

(1) *Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir en France et à l'étranger*, 1884, 2 in-8°.

« salaire nécessaire », au dessous duquel le demandeur d'emploi est autorisé à ne point accepter d'être embauché? Et si l'on écarte ces difficultés en quelque sorte psychologiques, ne doit-on pas reconnaître dans le risque chômage le plus variable, le plus ondoyant de ceux qui s'offrent à l'assurance? La relation de l'offre à la demande de travail ne varie pas seulement en effet suivant les pays ou les époques : c'est d'un jour à l'autre, de commune à commune qu'elle manifeste ses inégalités. Une pluie, une sécheresse, une variation de 5 pfennigs dans le taux de la rémunération locale suffisent à entraîner des ruptures d'équilibre (1). La statistique manque en partie de la souplesse nécessaire pour s'adapter à des phénomènes d'une pareille inconstance. L'assurance-chômage est donc dépourvue des assises que lui donneraient des bases scientifiques bien établies.

Ces difficultés ne sont pas favorables, on le conçoit, à l'adoption, par les corps constitués, de l'assurance-chômage comme mode d'action sociale. La troisième conférence de l'Union des offices de placement de l'empire allemand (1902), composée en grande partie des délégués des principales municipalités, formula le vœu de sa généralisation, mais dut reconnaître que son institution constituait encore pour les communes, dans l'état actuel de la science sociale, une aventure assez hasardeuse. L'expérience le montre en effet, les ouvriers des professions les plus exposées au chômage attachent seuls une grande importance à la garantie contre ce risque. Les caisses ne recrutent donc que des adhérents de qualité médiocre, dont les recours fréquents à la masse commune ont vite

(1) Raoul Jay. *Revue politique et parlementaire*, 1894.

fait de les épuiser. Le remède serait, à n'en pas douter, dans l'obligation, astreignant tous les salariés à l'assurance et compensant ainsi les risques élevés d'une profession par la sécurité plus grande d'une autre. Mais il est impossible, dans l'état actuel de la législation allemande, de recourir à ce mode de coercition. Les municipalités sont donc amenées à s'ingénier pour pratiquer sans trop de périls la garantie du risque chômage.

Les organisations existantes. — Cette nécessité de prudence est bien caractérisée par la situation prise par les administrations communales vis-à-vis des organes d'assurances. Aucune d'entre elles ne s'est faite directement bailleur de sécurité. Elles se sont bornées à favoriser, par des encouragements plus ou moins effectifs, la création des caisses de chômage. L'une des plus anciennes en date est celle instituée à l'instigation de la municipalité de Cologne, *Stadtkölnische Versicherungskasse*. Presque unique en Allemagne par sa constitution, celle-ci est devenue comme l'échantillon, l'exemple de choix, d'un système qui porte son nom, *Kölner System*, ou système de Cologne. Elle a fait l'objet d'une étude récente de M. Olphe-Galliard (1), dont nous nous permettrons de suivre la description et d'emprunter les conclusions.

La Caisse est un établissement autonome, mais recevant des subventions importantes de la Ville de Cologne. Pendant les dernières années, l'allocation municipale s'élevait à 20.000 marks. En dehors de celle-ci, les recettes sont tirées des cotisations des assurés et des sommes versées, à titre de bienfaisance, par les membres

(1) Olphe-Galliard, *L'assurance-chômage : l'assurance facultative en Allemagne*, Réforme Sociale, 1909, t. I, p. 353.

honoraires. Aux termes des statuts (1), l'assurance est ouverte à tout ouvrier du sexe masculin, âgé de 18 ans, et résidant dans la ville depuis un an au moins. La Caisse ne fonctionne que l'hiver : elle ne couvre en effet que le risque de manque de travail en cette saison (*Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Winter*). Les adhésions sont reçues du 1^{er} avril au premier dimanche de juillet : le droit aux indemnités n'est acquis en effet qu'à la suite d'un temps déterminé passé sous le régime de l'assurance. La cotisation s'élevait à l'origine à 25 et 35 pfennigs par semaine suivant que l'adhérent appartenait ou non à un métier qualifié (*gelernte* ou *ungelernte Arbeiter*), elle est portée aujourd'hui à 30 et 40 pfennigs. Le montant de l'indemnité quotidienne est de 2 marks pendant les vingt premiers jours et de 1 mark seulement au delà de cette période ; le versement cesse au bout de huit semaines. L'allocation est remise aux ouvriers sans-travail chaque jour, au siège même de l'assurance, où ils doivent se rendre personnellement. Une inscription est prise pour eux à l'office municipal de placement. Ils sont tenus d'accepter toute besogne en rapport avec leur profession et leur salaire antérieurs. Le congédiement pour faute personnelle ou l'état de grève font perdre, bien entendu, tout droit à l'indemnité.

L'administration de la Caisse comprend le premier bourgmestre ou son représentant, le président de l'office de placement, 12 assurés et 12 membres honoraires, dont 6 au moins doivent être des patrons. En outre, un

(1) Kais. Stat. Amt. *Die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Auslande und im D. Reich.*

comité de 12 assurés est chargé de statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever à l'occasion de l'allocation d'une indemnité. Il doit se prononcer notamment sur les circonstances de maladie ou d'incapacité qui peuvent excuser les assurés d'avoir omis, pour un temps, de verser leur cotisation. Cette collaboration des membres de la Caisse à sa gestion est remarquable : elle rappelle le système paritaire appliqué dans les bureaux de placement. La suspension des inscriptions peut être prononcée, dans les cas graves, par l'administration. Cette mesure s'imposerait si le nombre des assurances contractées venait à engager les deux tiers du capital total de la Caisse.

Ce résumé du règlement montre bien qu'il ne s'agit ni d'une entreprise commerciale, ni d'une institution créée par l'initiative des intéressés à l'instar des caisses syndicales, mais, avant tout, d'une œuvre de bienfaisance. On ne saurait en trouver de preuve plus évidente que le tableau suivant, où le rapport, dans le budget de l'établissement, des cotisations des assurés aux indemnités versées est spécialement mis en évidence :

	Membres honoraires	Assurés	Cotisation des membres honoraires	Rapport % des cotis des assurés	Cotisation des assurés	Indemnités versées	Nombre des chômeurs
1896-1897	506	229	5.025 mk.	42 %	1.017 mk.	2.355 mk.	96
1897-1898	»	319	5.134 —	63 —	2.213 —	3.485 —	151
1898-1899	408	347	5.250 —	73 —	2.245 —	3.343 —	144
1899-1900	367	256	4.030 —	43 —	2.010 —	4.078 —	154
1900-1901	332	571	3.575 —	24 —	4.562 —	19.337 —	441
1901-1902	310	1.205	3.335 —	41 —	12.434 —	30.046 —	842
1902-1903	297	1.355	3.218	50 —	14.389 —	28.807 —	1.008
1903-1904	»	1.650	»	49 —	19.772 —	39.915 —	1.164
1904-1905	»	1.717	»	49 —	20.782 —	42.832 —	1.271
1905-1906	»	1.610	»	48 —	21.682 —	23.645 —	1.087
1906-1907	»	1.255	»	91 —	17.194 —	40.014 —	980
1907-1908	»	1.505	»	43 —	20.663 —	48.670 —	1.127
1908-1909	»	1.957	»	42 —	26.439 —	61.934 —	1.491

(1)

La valeur du rapport de la cotisation des assurés au total des indemnités payées subit, dans les dernières périodes comprises dans ce tableau une diminution inquiétante. Le nombre des assurés s'est élevé suffisamment, dans les dernières années, pour menacer de compromettre le fonctionnement de l'institution. En 1900-1901, 1901-1902, la subvention municipale permit seule de rétablir l'équilibre. Plus récemment, on a dû faire appel à la clause des statuts qui permet d'interdire la prise de nouvelles inscriptions ; il a fallu de plus élever notablement le taux des cotisations. Malgré le chiffre important du nombre de ses assurés, la Caisse de

(1) Reichs Arbeitsblatt, 1910, p. 39.

Cologne ne couvre qu'une faible partie du risque-chômage de cette ville. Le nombre des inscrits du sexe masculin de l'office de placement était en 1900, de 23 856 ; en 1901, de 25.633 ; en 1902, de 32.431 et en 1903, de 37.235 ; le nombre des emplois n'était respectivement aux mêmes dates que de 15.536, 14.693, 12.480 et 18.102. La progression manifestée depuis 1901 dans le chiffre d'affaires de la Caisse est incontestable, mais la portée de l'institution est encore fort loin de s'étendre à tous les chômeurs.

Mais il est juste de le remarquer aussi, la Caisse est mise dans une situation défavorable par la catégorie sociale à laquelle appartiennent les assurés. A part une faible proportion de manœuvres, l'effectif est presque entièrement composé d'ouvriers du bâtiment. Les travailleurs des autres professions ne s'y trouvent qu'à l'état d'exceptions. Dans aucun métier, le chômage ne présente les caractères de régularité et de périodicité qui marquent les crises de l'industrie de la construction. Le recrutement trop spécial des adhérents de l'organe d'assurance est la cause, pour celui-ci, des plus grandes difficultés. D'une part, en effet, les ouvriers à travail régulier s'écartent de la caisse, ne trouvant point d'intérêt à s'y affilier : l'établissement est privé de la sorte d'une source de revenus qui donneraient à son budget une élasticité fort appréciable. D'autre part, pour la presque totalité des adhérents, les chômages sont simultanés. L'organe d'assurance subit donc à certaines époques des ruptures d'équilibre brusques et violentes qu'il ne peut compenser parfois, nous l'avons vu, qu'en faisant appel aux subventions officielles.

Ces défauts de constitution ne sont point ignorés. Dans

un discours sur le chômage et ses remèdes, prononcé à Cologne en novembre 1909, le docteur Fuchs, second bourgmestre de la ville, a tracé un plan de réforme radicale de la *Stadtkölnische Versicherungskasse*. Il propose de répartir les assurés suivant différentes classes de risques, les cotisations les plus élevées étant réservées aux professions les plus exposées au chômage. Pour amener à la Caisse les ouvriers à travail régulier, en donnerait à l'institution un peu des caractères d'une caisse d'épargne. Les adhérents auraient droit au bout d'un temps déterminé au remboursement partiel de leurs cotisations. Ils pourraient notamment faire usage de cette faculté s'ils quittaient Cologne ou si, pendant cinq années, ils n'avaient aucunement fait appel aux indemnités de l'assurance. Les syndicats ouvriers seraient investis d'une mission de contrôle et de surveillance : le soin de constater le chômage leur serait remis. En revanche, les associations ouvrières pratiquant elles-mêmes l'assurance recevraient des subventions calculées en fonction des indemnités versées journellement. Ce plan de réforme se rapproche singulièrement du système dit de Gand ou de Strasbourg, que nous allons étudier.

Malgré les déficiences de son établissement, la Caisse de Cologne a servi de modèle à des institutions créées par la suite. A Leipzig en 1903, un fonds de garantie de 100.000 marks a été constitué avec l'aide de généreux donateurs et celui de la municipalité. Le règlement est analogue à celui de Cologne. L'assurance est ouverte aux ouvriers âgés de plus de 16 ans et résidant sur le territoire de la commune depuis deux années au moins. La cotisation diffère suivant les classes de salaires : elle peut s'élever à 30, 40, 50 ou 60 pfennigs par mois. L'indemnité

est de 1 mark 20 par jour pour le chômeur sans enfants, 1 mark 35 pour l'homme marié père d'un enfant de moins de 14 ans, 1 mark 55 pour celui qui possède deux enfants ou davantage. Elle ne peut être versée que pendant 42 jours par an.

Mais le système de Cologne ne s'est pas étendu davantage. Il menace en effet de mettre les finances municipales à trop rude épreuve. La compensation mutuelle des risques y disparaît pour faire place à l'assistance. M. Olphe-Galliard a parfaitement caractérisé ce type de caisse en le qualifiant d'« institution de bienfaisance ». Dans leur méfiance de ce système, les communes allemandes se sont tournées de préférence vers un mode d'organisation de l'assurance adopté en Belgique et en Suisse depuis un temps assez long. On l'appelle généralement *Genter system* ou système de Gand, du nom de la ville qui le pratiqua pour la première fois. On l'a désigné plus récemment comme *Strassburger System* : Strasbourg lui a réservé en effet une application particulièrement étendue. Ce type de collaboration de l'administration municipale à l'assurance du risque-chômage se caractérise par l'attribution, aux syndicats ouvriers garantissant leurs membres contre ce risque, de subventions fixées à l'avance. Celles-ci peuvent être versées sous forme d'allocation supplémentaire à l'indemnité journalière payée à chacun des chômeurs ou calculée globalement pour chaque syndicat suivant le nombre moyen des secours fournis par lui. Le droit des associations ouvrières à ces subventions est subordonné à l'observation des lois régissant leur condition juridique. On exige en outre le maintien d'une séparation absolue entre le patrimoine de la caisse de chômage et celui des autres fonds de secours administrés

par le syndicat. Il serait difficile d'admettre par exemple que les allocations municipales servissent à alimenter la caisse de grèves.

La ville de Strasbourg (1), dont le nom a servi à désigner à l'allemande le système de Gand avait résolu de consacrer, en 1907 et 1908, une somme de 5.000 marks à l'assurance-chômage. Cette somme était destinée à bonifier de moitié, jusqu'à concurrence de 1 mark par jour, l'indemnité versée par les caisses syndicales à chacun des chômeurs. Dès la première année, 20 associations ouvrières sollicitèrent le bénéfice de cette disposition. Le nombre de leurs membres s'élevait à 3.892. En 1908, ces chiffres passèrent respectivement à 29 syndicats et 5.372 membres. En 1909, le nombre des membres s'abaisse à 4.872. Les professions les plus fortement représentées sont : le travail des métaux (1.141 adhérents), les arts polygraphiques (704), le travail du bois (560), les transports (434), le commerce (308), la charpente (270). Les employés de l'Etat et de la commune sont affiliés également, au nombre de 414. En 1907, 12 syndicats seulement reçurent la subvention municipale, les autres ne satisfaisant point aux conditions requises. En 1908, 18 justifiaient de celles-ci. La première année, 1.889 marks furent employés à secourir 204 chômeurs pendant 2.618 jours. L'allocation moyenne ressortait de la sorte à 72 pfennigs. 247 chômeurs reçurent en 1908 3.507 marks pour 4.989 jours, soit par jour 70 pfennigs environ. Chacun des individus secourus signale son manque de travail à l'Office Municipal de

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 48 ; *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 41.

Statistique au moyen d'une attestation délivrée par le syndicat. Il reçoit une carte d'identité qu'il doit faire timbrer chaque jour. Une fiche de demande d'emploi est remplie en même temps pour chacun des chômeurs. Elle est conservée au bureau où elle se trouve confrontée quotidiennement avec la carte de chômage. Le rapprochement des deux pièces exclut toute possibilité de supercherie. Les syndicats manifestent d'ailleurs le zèle le plus louable dans la poursuite de la fraude et ne craignent pas de signaler eux-mêmes ceux de leurs membres qu'ils jugent dignes de soupçon. En revanche, une grande liberté est laissée à ces associations pour l'appréciation du travail qu'un chômeur peut être forcé d'accepter. Le salaire à la tâche n'est jamais imposé aux ouvriers spécialistes. Lorsqu'un contrat collectif existe dans une profession, les conditions de travail qu'il stipule servent à définir le chômage volontaire. L'heureuse entente de leurs devoirs réciproques manifestée par l'administration municipale et les syndicats a produit les meilleurs résultats. Le conseiller de gouvernement Dominicus, initiateur du système, insiste longuement sur l'importance de ce symptôme de paix sociale (1).

La ville de Strasbourg comptait en 1907 17.200 ouvriers. Le nombre des affiliés à la caisse municipale représentait donc 30,4 0/0 de ceux-ci. L'expérience a révélé le mois de janvier comme marqué par le maximum du chômage. Juin est au contraire le mois le plus favorisé. L'hiver (octobre à mars) fournit à lui seul 82 0/0 du total des sans-travail. Chacun des chômeurs fut secouru en mo-

(1) *Die Arbeitslosenversicherung der Stadt Strassburg im Jahre 1908*. Strasbourg, 1909.

yenne pendant 20 jours en 1907, 16,5 jours en 1908.

Les maçons et tailleurs de pierre sont exclus du droit d'adhérer à la caisse de Strasbourg. On a préféré les assister au moyen de travaux de secours. Les professions du bâtiment fournissent en effet un nombre de sans-travail assez élevé pour menacer le fonctionnement des organes d'assurance.

Deux communes suburbaines, Schiltigheim et Bischheim, possédant respectivement 14.000 et 9.000 habitants ont voté des subventions de 500 et 300 marks pour faire admettre les ouvriers domiciliés sur leur territoire à la caisse de Strasbourg.

Le *Strassburger System* n'est pas restreint au reste à la ville dont il porte le nom. Un grand nombre de municipalités l'ont adopté. Il se présente aujourd'hui comme le plus répandu des modes d'assurance-chômage pratiqués en Allemagne. Une revue rapide de ses applications, considérées dans l'ordre chronologique de leur établissement, nous donnera donc une image fidèle de la condition actuelle de l'assurance-chômage dans ce pays.

Par délibération de ses collèges municipaux, des 30 décembre 1908 et 5 janvier 1909, la ville d'Erlangen (24.000 habitants) a créé sur son territoire un organe du modèle de Strasbourg, qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1909 (1). Un fonds de 1.200 marks (en 1909) est affecté à la bonification, dans la proportion de moitié, et jusqu'à concurrence de 60 pfennigs, des indemnités versées à leurs adhérents par les caisses de chômage. Pour avoir droit à ce supplément d'allocation, les sans-travail doivent habiter Erlangen depuis trois ans au moins et

(1) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 43.

manquer effectivement d'emploi (exclusion de la grève et du lock-out du domaine de l'assurance). Les caisses sont tenues en outre à déposer entre les mains de l'administration municipale toutes les indications permettant d'estimer le montant éventuel des subventions et d'apprécier la moralité des chômeurs. L'allocation municipale est avancée aux sans-travail par les organes d'assurance, qui se font rembourser chaque mois ces dépenses. Toutefois, les ayants droit sont tenus de se présenter chaque jour à la mairie pour faire constater leur état de chômage.

Ce type d'assurance ressemble fort à celui de Strasbourg. Comme ce dernier en effet, il réserve aux ouvriers prévoyants le droit aux indemnités. Les autres sont assistés au moyen de travaux de secours. Sur deux points toutefois, la ville d'Erlangen se montre d'une rigueur particulière. Elle exige en effet trois ans de domicile des ouvriers assurés et fixe à 60 pfennigs le maximum de son allocation. Un an seulement de résidence est nécessaire à Strasbourg et la subvention individuelle peut atteindre 4 mark.

En sens inverse, la municipalité d'Erlangen se montre plus libérale en accordant ses subventions non seulement aux syndicats, mais à toutes les caisses de chômage, quels que soient leur type et leur inspiration. Les patrons peuvent donc créer pour leurs ouvriers des organes de cette nature et les faire bénéficier des allocations communales.

La ville de Mulhouse (1) ne devait pas tarder à suivre l'exemple d'Erlangen et de Strasbourg. Après une préparation minutieuse, le conseil municipal adopta, le 11 novembre 1909, un projet d'encouragement à l'assurance-

(1) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 43.

chômage dont l'entrée en vigueur se plaça au 1^{er} décembre de la même année. Les seules institutions subventionnées sont les caisses syndicales. Un an de domicile seulement est exigé de leurs adhérents. L'allocation individuelle atteint 70 0/0 du secours syndical pour les célibataires et 80 0/0 pour les chefs de famille, avec un maximum de 1 mark par jour.

L'exemple d'Erlangen et de Mulhouse, intéressant d'ailleurs par l'expérience qu'il constitue, perd de l'intérêt par son manque d'ampleur. Ces deux villes sont en effet de petite et de moyenne importance. A Strasbourg même, les limitations apportées au champ d'action de l'assurance avaient eu pour effet de réduire les risques et de n'étendre le bénéfice de la garantie qu'à une part restreinte de la population ouvrière. L'initiative d'une grande ville manquait pour donner au système de Gand une consécration expérimentale de haute valeur. Il appartenait à la municipalité de Munich (550.000 habitants) de combler cette lacune. La question de l'assurance-chômage préoccupait d'ailleurs depuis fort longtemps l'esprit public dans cette ville. L'ancien chef du bureau municipal de statistique, docteur K. Singer, un conseiller au tribunal suprême, docteur Menziger, tous deux morts aujourd'hui, s'étaient attachés à l'étude de cette institution (1). Il avaient cherché par la suite à intéresser à leur entreprise les hommes éclairés. Le grand organe quotidien *Münchner Neueste Nachrichten* leur avait ouvert ses colonnes pour éveiller l'opinion publique à l'importance de leurs projets. Mais

(1) Voir dans *Die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Auslande und im Deutschen Reiche*. (Publication de l'Office Impérial de Statistique). 1906. Berlin, Carl Heymann, l'analyse complète de leurs projets.

c'est seulement vers la fin de 1908, et grâce aux sollicitations du gouvernement, qu'une réalisation pratique se fit entrevoir.

L'administration municipale institua une commission spécialement chargée d'étudier les moyens d'y parvenir. Le 14 janvier 1909 enfin, un premier fonds de 30.000 marks fut voté sous le titre « secours aux chômeurs ». Il s'augmenta bientôt de 35.727 marks d'excédents budgétaires, de 1473 marks fournis par la bienfaisance privée et d'une deuxième somme de 3.992 marks accordée par le corps communal. Les organisateurs disposaient donc de 71.192 marks.

D'après les statuts adoptés par la municipalité, les chômeurs de sexe masculin ont seuls droit à l'allocation municipale. Celle-ci s'élève à 3 marks par semaine pour les hommes mariés, 2 marks pour les célibataires. Les assistés doivent être domiciliés à Munich depuis un an au moins et se trouver sans travail depuis huit jours. Les secours sont versés par les bureaux de bienfaisance de chaque quartier, à qui incombe le devoir de contrôler le droit des chômeurs à l'indemnité. Toutefois, les syndicats ouvriers sont chargés de ce soin pour les travailleurs organisés.

Cette dernière disposition rapproche la caisse de Munich du système de Gand. Les associations professionnelles communiquent en effet à l'administration municipale un état de leurs membres remplissant les conditions voulues pour l'allocation d'une indemnité. La subvention est remise globalement aux syndicats, qui la répartissent ensuite entre leurs adhérents. En fait, 82,9 0/0 des assistés étaient syndiqués.

Comme celle de Munich, la ville de Mayence agitait

depuis longtemps la question d'une assurance municipale contre le chômage. Elle s'était contentée de résoudre partiellement le problème par l'institution de travaux de secours, d'ailleurs fort bien organisés et suffisamment rémunérateurs (1). Mais la dépression économique qui marqua les débuts de l'année 1909 força la municipalité à prendre des mesures d'ordre plus général. Les syndicats ouvriers réclamaient l'adoption du système de Gand, qu'ils représentaient comme une véritable panacée. Jugant cet enthousiasme intéressé, l'administration communale se prononça pour la création d'un organe comme celui de Munich. Un fonds de 10.000 marks fut voté et mis à la disposition de l'Office municipal du Travail, chargé de la distribution des secours. L'indemnité fut fixée à 3 marks par semaine, 4 marks pour les hommes mariés sans enfants, 5 marks pour les chefs d'une famille comptant des enfants de moins de 14 ans. L'âge minimum des assistés devait être de 18 ans. Il leur fallait résider à Mayence depuis un an au moins, chômer depuis deux semaines et s'être trouvés occupés sans interruption depuis le 1^{er} mars 1908. Le contrôle était mis à la charge de la police pour les travailleurs indépendants, et des syndicats pour les ouvriers organisés. Aucune difficulté ne se présenta d'ailleurs, et les résultats de l'assurance furent jugés fort satisfaisants et de nature à porter la municipalité à prolonger son initiative. Les journaux ont signalé en son temps le vote, par le corps communal, d'une nouvelle somme de 10.000 marks pour permettre le fonctionnement de l'institution pendant l'hiver de 1910.

(1) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 100.

Wernigerode (1), petite ville de 13.000 âmes, de la présidence de Magdebourg, n'hésita pas à suivre l'exemple de Munich et de Mayence. Non contente de consacrer chaque année une somme de 16.000 marks à l'institution de travaux de secours, elle vota, en deux fractions différentes, pendant l'hiver de 1909, un fonds de 6.000 marks destiné à l'assistance des chômeurs. Les ouvriers indépendants recevaient l'indemnité par l'intermédiaire des établissements de bienfaisance ; les syndicats répartissaient directement l'allocation entre les membres. En principe, les secours étaient réservés aux gens mariés : ceux-ci recevaient chaque semaine 6 marks, plus 50 pfennigs par enfant de moins de 14 ans. Les célibataires n'avaient droit aux mêmes indemnités qu'à la condition d'avoir à leur charge un membre de leur famille. Le premier versement n'avait lieu qu'après huit jours de chômage. Des mesures analogues ont été prises pendant l'hiver de 1910.

Moins libérale, la municipalité de Rixdorf (2), (banlieue de Berlin), consacra bien en 1909-1910 une somme de 10.000 marks à des secours aux ouvriers sans travail. Mais elle attacha des conditions si rigoureuses à ce mode d'assistance qu'elle lui enleva une partie de son intérêt. C'est en effet après huit semaines de chômage que les ouvriers sans travail ont droit à la première allocation. En outre, la somme qu'ils reçoivent n'a pas le caractère d'une indemnité, mais d'un prêt, qu'ils s'engagent à rembourser quand leurs moyens le leur permettront. Nous ne signalons cette initiative qu'à titre documen-

(1) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 100.

(2) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 101.

taire : elle ne rentre aucunement en effet dans la catégorie des institutions d'assurance.

La ville de Flensbourg (Schleswig-Holstein, 55.000 habitants) (2) se distingue par la même rigueur. Une somme de 10.000 marks fut mise, pendant l'hiver de 1908-1909, à la disposition de l'administration municipale pour être répartie en prêts consentis aux ouvriers en chômage depuis plus de quatre semaines, mais offrant d'ailleurs « des garanties sérieuses » (1). Le montant des sommes prêtées ne pouvait dépasser plus de 12 marks par semaine pour chaque individu. Un rapport de la municipalité constate avec une certaine candeur le peu de succès remporté par ces mesures. Sur les 10.000 prévus, 849 marks seulement furent utilisés. Cet étonnement nous semble peu justifié : après quatre semaines de chômage, les sans-travail avaient dû trouver un emploi. Sinon, ils étaient morts de faim !

La crise économique récente a porté un grand nombre de communes à intervenir à leur tour dans la lutte contre le chômage. La ville de Fribourg-en-Brisgau (4) doit être signalée tout d'abord par son imitation remarquablement fidèle du système de Strasbourg. Les associations professionnelles sont prises pour intermédiaires dans la répartition des secours entre leurs adhérents. Mais pour éviter de donner une sorte de prime à l'affiliation syndicale, la municipalité assiste, en cas de chômage, les ouvriers indépendants en bonifiant, jusqu'à concurrence de 50 0/0, les sommes qu'elle les invite à verser, dans les périodes de prospérité, à une caisse d'épargne spéciale. La même proportion de 50 0/0 est fixée pour le montant

(1) *Reichs Arbeitsblatt*, 1910, p. 279.

de la contribution communale aux allocations versées par les syndicats. La durée de l'assistance ne peut dépasser 40 jours par an. En 1909-1910, une somme de 3.000 marks avait été votée par le corps municipal pour assurer le fonctionnement de ce système, dont les résultats ont été jugés satisfaisants.

La ville de Lubeck (1) a dépensé, pendant l'hiver 1909-1910, une somme de 5.945 marks en secours de chômage. L'assistance avait lieu en nature. Les sans-travail recevaient des bons donnant droit soit à un repas, à un pain ou à un hectolitre de coke. Il s'agit ici plutôt d'un acte de bienfaisance que d'une institution d'assurance.

A Rostock, des mesures semblables furent prises en 1908-1909 et 1909-1910. Les secours étaient toutefois plus variés par leur nature. 5.000 marks furent consacrés par la ville à payer au nom des chômeurs des loyers arriérés, à leur fournir des vivres, des vêtements, des couvertures, de la literie, des moyens de chauffage. Les pères de famille, les veuves, les célibataires âgés avaient seuls droit à ces secours, à la condition de n'être pas assistés par un établissement de bienfaisance. Magdebourg, Altenbourg, Dresde, Quedlinbourg ont aussi consacré, pendant le dernier hiver, quelques milliers de marks à des secours fournis en nature aux sans-travail.

Les projets (2). — On se tromperait singulièrement sur l'intérêt suscité en Allemagne par le problème de la lutte contre le chômage et ses conséquences si l'on supposait que le soin d'y pourvoir et de s'en préoccuper ait été laissé aux municipalités. Les Parlements sont appelés

(1) *Reichs Arbeitsblatt*, 1910, p. 101.

(2) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 102.

à discuter fréquemment des propositions d'organisation d'une assurance générale contre ce risque. Souvent aussi, les gouvernements sont invités à déposer « d'urgence » des projets de même nature. Toujours jusqu'ici, tout en manifestant le vif intérêt qu'ils portent à la question, les porte-parole officiels insistent sur les difficultés de sa solution et les hasards qu'elle entraînerait. Telle fut notamment l'issue de la discussion soulevée au Reichstag, les 13 et 14 novembre 1908 par des interpellations de MM. de Hompesch, Albrecht, Molkenbuhr et du célèbre député catholique, docteur Pieper. Au Landtag prussien, les 10 décembre 1908, 12 et 13 janvier 1909, des débats analogues prirent place et aboutirent à l'adoption d'un vœu invitant le Reichstag à l'étude d'un projet s'étendant à tout l'Empire. Au Parlement bavarois, des interventions passionnées du centre et des fractions libérales et socialistes, aboutirent, le 14 août 1908, à un projet de création, dans chaque ville importante, d'une caisse municipale d'assurance contre le chômage. On résolut également de provoquer tout d'abord une sorte de conférence des corps intéressés, tant pour les éveiller à l'importance du problème que pour les solliciter à l'étude concertée des moyens de le résoudre. Le ministre compétent, M. de Brettreich, exprima sa sympathie pour le projet et son désir de le voir aboutir. Sur sa convocation, une sorte d'assemblée de députés au Landtag, d'officiers municipaux, de délégués des chambres de commerce et des syndicats se réunit le 17 novembre 1908. On y choisit comme rapporteur le conseiller de justice Fleischmann (Nuremberg), les députés Pestalozza et Simon, ce dernier président général de l'union générale des ouvriers cordonniers. Dans une séance tenue au ministère de l'in-

térieur le 30 mars 1909, les rapporteurs se prononcèrent pour l'adoption du système de Gand, avec une réserve toutefois : l'admission des organisations libres, comme des caisses syndicales, au droit à la subvention municipale. Quelque temps avant cette séance, trois des plus puissantes associations patronales, l'Union des Industriels de Bavière (*Bayerischer Industriellerverband*), l'Union des Métallurgistes (*Verband bayerischer Metallindustrieller*) et le groupe bavarois de l'Union des patrons de l'industrie textile du Sud de l'Allemagne (*Verband Süddeutscher Textilarbeitgeber*) avaient fait parvenir au ministère une série d'observations tendant au rejet de tout projet d'assurance contre le chômage, du système de Gand en particulier. Au sein même de l'assemblée, deux délégués des chambres de commerce et un représentant de l'agriculture émirent un avis analogue. Le bourgmestre d'Erlangen et deux autres officiers municipaux déclarèrent adopter le principe de l'assurance, mais repousser l'application du système de Gand. Finalement, par 10 voix contre 15, la subvention aux caisses syndicales fut admise, à la condition d'être complétée par le versement d'une allocation aux ouvriers indépendants. L'Etat prendrait à sa charge la moitié des sommes dépensées par les communes dans ce double but. Les travaux de la conférence se terminèrent par une résolution invitant le gouvernement « à provoquer l'institution par les « municipalités urbaines, d'un organe d'assurance-chômage sur les bases suivantes :

« 1° Application à cet objet d'une certaine somme
 « prise sur le budget de la commune, et proportionnée
 « au nombre des ouvriers habitant son territoire.

« 2° Répartition de cette somme dans l'ordre suivant :

« a) Attribution de subventions aux syndicats professionnels pratiquant l'assurance-chômage ;

« b) Création de caisses indépendantes réservées aux non syndiqués ;

« c) Allocation d'indemnités aux porteurs de livrets de caisse d'épargne, qui ne sont par ailleurs ni syndiqués, ni assurés ;

« d) Versement de secours aux chômeurs indépendants, sans contrat d'assurance, ni livret de caisse d'épargne. »

Conformément à cette résolution, le gouvernement transmet, le 17 juin 1909, une circulaire aux municipalités les plus importantes du royaume : Munich, Hof, Furth, Nuremberg, Erlangen, Wurzburg, Augsburg, Kaiserslautern et Ludwigshafen. Cette communication officielle se prononçait nettement pour le principe d'une assurance communale contre le chômage. Elle entrait dans des détails assez précis sur l'organisation de cette institution, préconisant une distinction absolue entre les deux sections : caisse d'assurance (*Versicherungskasse*) et caisse de subvention (*Zuschusskasse*). La première devait être réservée aux ouvriers indépendants et aux membres de syndicats ne garantissant pas contre le chômage. Elle percevrait des cotisations assez élevées pour se suffire à elle-même et vivre d'une existence propre, la caisse de subvention n'intervenant que pour bonifier les sommes versées. Le droit d'entrée serait fixé à 50 pfennigs, la cotisation hebdomadaire varierait avec la profession et la situation de famille de l'assuré. Quatre classes seraient réservées : la première aux ouvriers exerçant un métier déterminé et permanent ; la seconde, aux ouvriers non qualifiés employés dans une exploitation durable ; la troisième, aux ouvriers non qualifiés d'une industrie sai-

sonnière; la quatrième, aux ouvriers spécialistes de la même industrie. Les adhérents pourraient verser en outre des cotisations plus ou moins élevées suivant le montant de l'indemnité journalière qu'ils désireraient recevoir en cas de chômage.

Pour recevoir une indemnité quotidienne de ,				
il faut payer dans la classe...	1	2	3	4
60 pfennigs	15 pf.	24 pf.	36 pf.	45 pf.
80 —	20 —	32 —	48 —	60 —
100 —	25 —	40 —	60 —	75 —
120 —	30 —	48 —	72 —	90 —

En outre, et par mesure individuelle, les ouvriers qui feraient un trop fréquent appel aux indemnités servies par la caisse, pourraient être changés de classe. Inversement, les assurés dont les chômages seraient rares se verraient attribuer un coefficient de risque plus réduit ou même rembourser une partie de leurs cotisations.

Le droit aux allocations ne serait acquis qu'après un an passé comme membre de la caisse. De plus, le chômage devrait durer depuis huit jours au moins. Les syndicats n'assurant pas directement ce risque pourraient toucher au nom de leurs membres le montant des indemnités et le répartir entre eux.

La caisse de subvention tirerait ses ressources du budget communal et fonctionnerait suivant le mode bien connu particulier au système de Gand. Toutefois, les allocations municipales ne pourraient dépasser en aucun cas celles attribuées par la caisse d'assurance aux travailleurs non organisés.

Nous ne pouvons juger encore de l'efficacité de l'ini-

tiative prise par le gouvernement bavarois. Deux villes importantes, Munich et Erlangen avaient déjà tenté, nous l'avons vu, l'institution de l'assurance-chômage. Nous ne savons encore si elles persévéreront dans la voie où chacune d'entre elles s'était engagée, ou si elles adopteront le type d'organisation préconisé par le ministère. Il est bon de signaler que, comme conséquence de l'attitude prise par celui-ci, la fraction socialiste du Landtag a demandé, au cours de la dernière session, l'inscription au budget d'un crédit de 150.000 marks, destiné à assurer le concours de l'Etat, dans la proportion de moitié, aux subventions servies par les communes aux caisses syndicales.

Avec moins de succès que le Landtag bavarois, la seconde chambre du royaume de Saxe s'est occupée récemment d'une organisation générale de l'assurance-chômage. L'occasion de la discussion fut fournie par une motion du parti socialiste invitant le gouvernement à provoquer la création, par les communes, de fonds destinés à fournir des subventions aux caisses de secours syndicales ou indépendantes. On proposait également l'ouverture, au budget 1910-1911, d'un crédit de 200.000 marks destiné à permettre la contribution de l'Etat, pour moitié au moins, aux allocations municipales. Mais le ministère se prononça contre l'adoption de cette double mesure. La question de l'assurance-chômage lui paraissait trop obscure encore pour être résolue pratiquement. Il se déclara prêt à encourager cependant les communes qui, de leur propre mouvement, s'attacheraient à trouver un système satisfaisant.

La seconde chambre wurtembergeoise fut saisie plusieurs fois de projets de constitution d'une assurance

contre le chômage. Récemment encore, la commission du budget proposait d'ajouter, à la loi de finances de 1909-1910 un article permettant au gouvernement « de contribuer aux dépenses entreprises par les communes qui se résoudraient à subventionner les institutions indépendantes de secours aux chômeurs ». Dans les séances des 28 et 29 avril 1909, les socialistes proposèrent l'assimilation aux « institutions indépendantes » des caisses syndicales. Mais le Centre l'emporta avec un amendement ainsi conçu : « Le gouvernement est autorisé à contribuer aux dépenses entreprises par les communes qui viennent au secours des chômeurs d'une façon appropriée ».

Dans le Grand-Duché de Bade, la solution de la question est plus avancée, grâce à l'initiative du gouvernement, agissant à l'instar du ministère bavarois. Une enquête officielle (1), semblable à celle entreprise quatre ans auparavant par l'Office impérial de statistique ouvrière a été publiée et ses résultats ont été transmis aux principales municipalités. Elle comprend une revue complète des institutions d'assurance-chômage existant aujourd'hui et se termine comme par des conseils donnés aux administrations communales. Le gouvernement n'y dissimule point ses sympathies pour le système de Gand.

Une conférence se réunit à Karlsruhe, le 12 novembre 1909, pour entreprendre une étude concertée du problème. Dès l'annonce de sa convocation, un grand nombre de protestations, émanant surtout des syndicats patronaux, avaient été adressées au gouvernement. La

(1) *Denkschrift über die Arbeitslosenversicherung*. Karlsruhe, 1909.

discussion y prenait parfois un ton assez absolu : on allait jusqu'à dénier en effet l'opportunité de l'institution d'une assurance contre le chômage. L'Union des Industriels du Sud de l'Allemagne (*Verband Süddeutscher Industrieller*) manifestait un optimisme remarquable dans sa manière d'envisager l'état économique de la région : « On ne saurait », était-il dit dans ses observations, « parler de chômage dans notre pays : il y a en effet des places libres dans l'agriculture, elles sont à la disposition des sans-travail de l'industrie ». Certains s'attaquaient systématiquement à l'assurance, lui reprochant d'engendrer la mollesse et l'imprévoyance au sein des populations ouvrières ; d'autres voyaient dans le projet un pas en avant accompli par le socialisme. Ces différentes objections sont développées dans le rapport présenté par la Chambre de Commerce d'Heidelberg, qu'on nous permettra de résumer. Il constitue en effet un tableau assez complet des arguments des opposants :

Le système de Gand, considéré sous la forme indiquée par l'enquête, c'est-à-dire, en d'autres termes, le système de Strasbourg restreint, dans son application, aux ouvriers de l'industrie est inacceptable pour les raisons suivantes :

1^o Le bénéfice n'en peut être étendu qu'à une part très restreinte de la population ouvrière du pays. D'après l'Annuaire Statistique du Grand-Duché de Bade, en effet, 305.936 individus étaient employés, en 1908, dans l'industrie et les métiers. Sur ce nombre, 47.688 ou 15,60/0 seulement appartenaient à des syndicats fournissant à leurs membres des indemnités de chômage en dehors des cas spécialement prévus de grève ou de lock-out ;

2^o Le système de Strasbourg ne donne point la même

somme à chacun des ouvriers assurés, réservant la plus petite indemnité à ceux dont le besoin est le plus grand parce que l'allocation versée par leur syndicat est plus petite. Cette affirmation est appuyée sur l'exemple même de la ville de Strasbourg, qui fournissait en 1908 aux porcelainiers une contribution municipale de 1 mark par jour, de 98 pfennigs aux relieurs ; et aux membres du syndicat chrétien des travailleurs du bois (*christliche Holzarbeiter*), de 25 pfennigs seulement. L'indemnité totale touchée par chacune de ces catégories d'ouvriers était respectivement, par jour, de 3 marks, 2 marks 94, 0 mark 75.

3° Sous le point de vue politique, le système de Strasbourg est défectueux. Pour l'Allemagne, où 95 0/0 des ouvriers étaient affiliés en 1908 aux syndicats libres (1) (*freie Gewerkschaften*), il ne constitue rien de plus qu'une prime à l'adhésion aux organisations socialistes (2). L'enquête elle-même est d'ailleurs significative sur ce point : « L'idée directrice de ce type d'assurance est l'en-
« couragement à l'initiative privée par l'affiliation aux
« syndicats ouvriers »... Pour être édifié sur l'importance

(1) Nous avons cru devoir reproduire textuellement la proportion indiquée par le document que nous citons. Elle est trop manifestement tendancieuse cependant pour que nous puissions nous dispenser d'en rapprocher des chiffres exacts. En 1908, en effet, si les syndicats libres groupaient 1.831.731 membres, les associations professionnelles chrétiennes ne comptaient pas moins de 341.204 adhérents, celles du type Hirsch-Dunker 240.000 environ. La part des syndicats libres se réduit donc à 77 0/0. Nous sommes loin des 95 0/0 mis en avant par l'association patronale dont nous citons le rapport.

(2) Les syndicats socialistes possèdent, plus fréquemment que les autres, une caisse de chômage.

attribuée à l'assurance-chômage comme moyen de propagande par les associations ouvrières elles-mêmes, il suffit de lire leurs comptes rendus. La statistique fournit au reste une preuve à l'appui de cet argument. Tandis que les syndicats qui allouent une indemnité de chômage gagnaient 9.570 membres en 1908, les autres organisations en perdaient 43.335...;

4° Le système de Strasbourg rendrait difficiles les relations des différentes classes et menacerait la paix sociale. Le travailleur resté sur le terrain de la vie économique actuelle, à qui ses principes interdisent d'entrer dans un syndicat socialiste serait défavorablement impressionné en voyant ses camarades, que les mêmes scrupules ne retiennent pas, recevoir, pour ce seul motif, un secours en argent de la collectivité, dans des circonstances où lui-même n'a d'autre ressource que les travaux de secours. Ceci est vrai de tous les ouvriers à qui leur syndicat ne fournit pas de secours de chômage : ils sont la grande majorité. Il faut remarquer encore que les chômeurs à qui l'indemnité serait refusée comme auteurs responsables de leur manque de travail, seraient portés à accuser l'administration de partialité. L'interprétation des termes employés par l'enquête « occupation appropriée à la capacité de travail » serait d'ailleurs la cause des plus grandes difficultés.

5° L'institution du système de Strasbourg imposerait aux communes une charge fort lourde et parfois complètement disproportionnée avec leurs ressources. Bien que les organisations ouvrières ne soient pas aussi puissantes en Allemagne, dans le grand-duché de Bade surtout, que dans certains pays étrangers, l'Angleterre en particulier, il est des villes où le nombre des ouvriers syndiqués est

bien plus élevé qu'à Strasbourg. Leur fardeau financier deviendrait insupportable. En dehors de la répartition de la population suivant les différentes professions, la charge financière varierait avec le nombre des ouvriers syndiqués et la nature de leur emploi. L'exemple de Strasbourg a déjà montré combien les subventions sont inégales suivant les différentes catégories professionnelles. L'appréhension d'une charge financière trop élevée empêchera donc les villes d'adopter ce système ;

6° Si l'on considère enfin l'intérêt général, le système de Strasbourg nuit considérablement à l'industrie : il tend en effet à rendre fort difficile la mise en équilibre de l'offre et de la demande de travail. Il provoque l'émigration vers les villes d'ouvriers qui trouvent dans de petites localités ou à la campagne un emploi satisfaisant, il retient au contraire dans les centres urbains les chômeurs qui, en temps de crise, pourraient être embauchés à quelque distance dans des conditions favorables. Dans les périodes de transactions difficiles, les ouvriers consentaient autrefois à des réductions de leur salaire qui permettaient aux patrons de se soutenir en exécutant, à prix modérés, des marchés dont l'entreprise leur eût été impossible aux époques plus favorables. L'adoption du système de Strasbourg portera les ouvriers à l'intransigeance en leur inspirant cette idée que le chômeur ne peut être tenu à accepter qu'un salaire conforme à celui qu'il reçoit généralement ;

7° Le système de Strasbourg est propre enfin à exercer une influence déprimante sur le développement moral de la population. En aucun pays d'Europe ni d'Amé-

rique, les travailleurs ne sont garantis comme en Allemagne contre les risques de l'existence. Cette situation privilégiée les amènera fatalement à espérer et attendre tout de l'Etat.

Ces critiques ne semblent pas fondamentales. Le professeur Rosin, de l'Université de Fribourg, appelé par l'administration à défendre son projet, s'attacha à les réfuter. Il rejeta tout d'abord les arguments tirés de la crainte du socialisme ou de l'affaiblissement éventuel de l'esprit d'initiative dans les classes ouvrières. Le gouvernement, disait-il, bien que premier intéressé, ne voyait point d'inconvénients à une affiliation plus nombreuse des ouvriers aux syndicats professionnels. Il serait d'ailleurs facile de rassurer les esprits pusillanimes en instituant, comme à Munich et dans le projet du gouvernement bavarois, une allocation d'indemnités aux ouvriers indépendants. L'application des grandes lois d'Empire sur la maladie, l'accident et l'invalidité, avait suscité les mêmes craintes pour l'esprit d'aide personnelle de la population. Aucun affaiblissement de cette faculté n'est résulté pourtant de vingt années de leur pratique. Les finances municipales ne courraient enfin aucun danger si l'on prenait la précaution de répartir les adhérents suivant différentes classes de risques, payant une cotisation proportionnelle à leurs chances de chômage. En un mot, quelques modifications de détail devaient suffire à faire tomber les critiques élevées contre le projet du gouvernement.

Nous nous sommes efforcés de donner un tableau exact des moyens employés par les municipalités allemandes dans la lutte contre le chômage. Le pouvoir central, nous

avons pu le constater, leur a fait un abandon systématique de cette partie de l'action sociale. Il reconnaissait sans doute que la commune, par sa notion plus intime des besoins locaux et sa faculté d'adaptation plus précise aux intérêts particuliers, était mieux douée que tout autre organe pour prévenir un risque d'intensité variable et d'aspect changeant. L'expérience a justifié ce point de vue. Les municipalités ont répondu avec ensemble à la confiance dont elles étaient l'objet. Elles se sont efforcées d'écarter jusqu'à la possibilité du chômage par l'institution de services de placement assez développés pour couvrir le territoire comme d'un réseau à mailles serrées, établissant entre patrons et ouvriers des connexions multiples. Aux débordements du risque, à ses réalisations qu'elles ne peuvent endiguer, elles ont opposé des moyens ingénieux de secourir les chômeurs sans affaiblir en eux l'idée de la nécessité du travail. Elles n'ont point encore pénétré fort avant dans la troisième des voies qui leur sont ouvertes. Des difficultés nombreuses les ont retenues. Mais il est permis de supposer, si l'on considère les initiatives déjà prises et les déclarations constantes des gouvernements, que la commune servira seule de base territoriale à l'institution de l'assurance contre le chômage. Si par sa constitution et les rapports plus intimes qu'elle établit entre ses membres, elle ne se prêtait pas mieux que tout autre organe à remplir ce rôle, il serait sage de lui tenir compte à tout le moins de l'avance qu'elle a prise vers la solution du problème. L'opinion publique allemande ne semble point au reste devoir retirer sa confiance à l'initiative municipale. Elle persiste à voir en elle un facteur puissant de réforme et de progrès : « L'action sociale », disait récemment un orateur, « est comme un

« édifice dont l'Etat fournit le ciment, mais dont la commune donne les pierres et construit les murs (1). »

(1) Une conférence internationale du chômage s'est tenue à Paris du 18 au 21 septembre 1910. Nous avons été heureux de trouver dans les rapports des délégués allemands des points de vue semblables à ceux que nous avons cru pouvoir adopter dans notre modeste travail. L'activité des institutions municipales de placement et d'assurance, leur remarquable efficacité y font en particulier l'objet d'une reconnaissance que son caractère officiel rend d'autant plus significative. L'étude de ces rapports peut donc être très précieuse pour ceux qui désirent se faire une juste idée de l'importance sociale des organes destinés par les municipalités allemandes à combattre le chômage. En revanche, les renseignements statistiques sur l'étendue de ce risque et le fonctionnement des institutions qu'on lui oppose ne sont pas aussi nombreux qu'on pourrait l'attendre. On trouvera des indications numériques beaucoup plus complètes dans les publications citées au cours de notre travail, en particulier dans le *Reichs-Arbeitsblatt*.

BIBLIOGRAPHIE

- ADLER (Georg). — Article Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung du Handwörterbuch de Conrad.
- BERNDT (Paul). — Die Arbeitslosigkeit, ihre Bekämpfung und Statistik. Berlin. 1899. Troschel.
- DOMINICUS. — Die Arbeitslosenversicherung der Stadt Strassburg im Jahre 1908. Strasbourg. 1909.
- ECKERT (Hermann) — Der moderne Arbeitsnachweis. Leipzig. 1902. Klasing.
- HARTMANN (Karl). — Die gemeindliche Arbeitsvermittlung in Bayern. Munich. 1900. Schweitzer.
- HARTMANN et SCHWANDER. — Die Einrichtung von Notsstandsarbeiten und ihre Erfolge (N° 58 des Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit) Leipzig 1902. Duncker et Humblot.
- IMLE (Fanny). — Kritisches und Positives zur Frage der Arbeitslosenfürsorge. Iéna. 1907. Fischer.
- JASTROW (J.). — Die Einrichtung von Arbeitsnachweisen. Berlin 1898. Hermann.
- Kaiserlicher Statistischer Amt* (Abteilung für Arbeiterstatistik). — Die Regelung der Notstandsarbeiten in deutschen Städten. Berlin 1905. Heymann.
- Kaiserlicher Statistischer Amt* (Abteilung für Arbeitsstatistik). — Die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im deutschen Reich. Berlin. 1906. Heymann.
- LUDWIG (Franz). — Der gewerbliche Arbeitsnachweis. Berlin. 1906. Heymann.
- NEUMANN (Stephan). — Streikpolitik und Organisation der

gemeinnützigen paritätischen Arbeitsnachweise in Deutschland. Iéna ; 1906. Fischer.

OLPHE-GALLIARD. — L'assurance-chômage : l'assurance facultative en Allemagne. (Réforme Sociale 1909, t. I, p. 353).

REITZENSTEIN (Frh. von). — Der Arbeitsnachweis : seine Entwicklung und Gestaltung im In- und Aus-lande. Berlin. 1897. Heymann.

SCHANTZ (Georg). — Zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung. Bamberg. 1895. Büchner.

SCHANTZ (Georg). — Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung. Berlin. 1897. Heymann.

SCHANTZ (Georg). — Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenversicherung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Berlin. 1901. Heymann.

CHAPITRE V

L'INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES DANS LA DÉFENSE DE LA CLASSE MOYENNE

On entend par défense de la classe moyenne une politique de protection sociale des petits commerçants, des petits patrons, des ouvriers indépendants, contre la concurrence de la grande industrie ou du grand commerce. On pourrait se dispenser à la vérité de prouver que cette classe moyenne existe : ses revendications, l'intérêt qu'elles excitent manifestent sa vitalité et son désir de continuer à subsister. Elles témoignent qu'un certain nombre d'hommes, artisans, négociants, petits entrepreneurs, puisent dans la similitude de leurs désirs le sentiment de leur solidarité, manifestent l'énergie nécessaire pour solliciter une protection et un appui. La classe moyenne pense, la classe moyenne s'agite ; donc, à plus forte raison, la classe moyenne vit.

Néanmoins, on peut désirer voir préciser le sens et l'étendue du mouvement constaté dans cette partie la plus modeste de l'industrie ou du commerce indépendants. Le renouveau de vitalité qui s'y manifeste est de nature à surprendre certains individus : ils avaient annoncé le trépas de cette catégorie sociale, ils en avaient sonné le

glas et même ordonné le deuil. D'autres au contraire se montrent fort surpris des besoins et des revendications exprimés par une classe qu'ils accoutumaient de regarder comme la mieux assise, la plus pacifique et la plus heureuse qu'on pût imaginer. Le temps est-il donc passé où l'ouvrier rêvait de s'établir patron, le garçon de magasin d'ouvrir boutique à son tour? N'est-il plus une médiocrité dorée du commerce et de l'industrie où l'on peut arrondir sa bourse sans ruiner son repos par des soucis d'achalandage?

La classe moyenne existe, la classe moyenne souffre. Et si l'on recherche les causes de son état de malaise, il convient de les rattacher à deux séries de faits, dont elle subit les uns, mais dont, dans une certaine mesure, elle a provoqué les autres. D'une part, en effet, le développement considérable de certaines entreprises a créé dans leur voisinage comme un courant d'aspiration qui confisque à leur profit tous les travaux à exécuter, toutes les marchandises à fournir, tous les bénéfices à réaliser. Comme des plantes desséchées par la proximité d'un grand arbre, le petit commerce, la petite industrie s'épuisent vainement à lutter contre le dépérissement qui les menace. Ils ne disposent dans ce duel que d'armes disproportionnées avec l'importance de la tâche à fournir. Veulent-ils employer les moyens d'achalandage de leur puissant concurrent, multiplier les articles, couvrir les murs de publicité, assaillir le consommateur de sollicitations de toute espèce, ils seront bientôt jetés sur le sol et privés de souffle. Ils ne possèdent point en effet le plus indispensable des leviers : des capitaux importants.

D'autre part, et de l'aveu même de ses représentants, la classe moyenne a négligé de prendre, en temps utile,

l'attitude qui pouvait la sauver en lui permettant de garder, à l'égard des formes modernes d'industrie et de commerce, l'avance dont elle jouissait depuis si longtemps. Pendant des années en effet, petits détaillants et entrepreneurs modestes se sont acharnés à ne tenir nul compte des progrès de la technique et à maintenir des procédés désormais privés d'efficacité : « Les doléances « des classes moyennes me paraissent exagérées », dit « M. Georges Blondel. « Les observations que j'ai faites « soit à l'étranger, soit en France, sur les conséquences « de cette concurrence incessante dont elles se disent « victimes, m'ont laissé cette conviction que ceux qui « sont malmenés par la concurrence sont tantôt des gens « médiocres et présomptueux qui veulent remplir des « fonctions pour lesquelles ils n'ont pas les capacités « nécessaires, tantôt des gens qui s'attachent à des pro- « cédés vieillis et ne cherchent pas suffisamment à s'a- « dapter au progrès (1). » Est-il nécessaire de citer par exemple la ténacité mise par certains commerçants à pratiquer, sans aucune garantie, la vente à crédit, ne réclamant le paiement de leurs mémoires qu'au bout d'un temps souvent considérable ? Faut-il s'étonner dans ces conditions de voir les échéances devenir pour les petits négociants une source de difficultés ? Doit-on s'étonner de ne les voir reculer celles-ci que par des procédés souvent dangereux dont la ruine est l'aboutissement ? La capacité technique, la prudence, le savoir-faire suffiraient parfois aux représentants de la classe moyenne pour tenir meilleure posture devant la concurrence.

(1) Georges Blondel. — *Les écoles techniques et de perfectionnement en France et à l'étranger*. (Réforme Sociale 1910, t. 2, p. 695).

Comme les causes qui font déchoir la petite industrie et le petit commerce, les moyens employés pour les soutenir et les défendre seront de double espèce. D'une part, en effet, on se proposera de rétablir en leur faveur l'équilibre rompu par la concurrence sans frein des grandes entreprises, s'efforçant, par exemple, de leur faciliter l'accès des marchés consentis par la commune ou par l'Etat. D'autre part, on élèvera la classe moyenne à la conception plus exacte de son rôle et des nécessités qu'elle doit satisfaire en lui donnant les connaissances techniques et pratiques qui lui font défaut.

Les municipalités peuvent jouer un rôle fort efficace dans la protection sociale de la classe moyenne. Par leur faculté d'adaptation aux besoins les plus différents, par leur connaissance des conditions qui gouvernent, sur leur territoire, l'exercice des métiers et négoce, elles sont capables de donner aux individus menacés, artisans et détaillants, les inspirations les plus utiles et les mieux appropriées aux circonstances locales. Si l'on considère en outre la situation particulière des grandes villes allemandes, on admettra l'urgence toute spéciale d'une intervention destinée à venir en aide, sur leur territoire, aux représentants de la classe moyenne. L'augmentation du nombre des petits entrepreneurs et des petits commerçants n'a pas été parallèle à l'accroissement cependant démesuré de la population. Elle s'est montrée beaucoup plus rapide encore. De 1882 à 1895 par exemple, le nombre des habitants de l'Empire augmentait de 141/20/0. Dans le même temps, le nombre des maisons de commerce passait de 452.725 à 635.202, s'accroissant ainsi dans la proportion de 40,3 0/0. Le nombre des individus qui s'y trouvaient employés devançait encore cette pro-

gression : il passait en effet de 838.392 à 1.332.993, marquant ainsi une augmentation de 59 0/0. Dans certaines professions même, l'accroissement était plus considérable : il était de 54 0/0 pour le nombre des magasins vendant les articles appelés en France « articles de Paris » (*Galanteriewaren*), de 55 0/0 pour celui des épiceries, de 60 et 75 0/0 pour les quincailleries et les débits de tabac.

Il serait d'ailleurs erroné de supposer que ce progrès considérable profite uniquement aux grands magasins. Considérons la statistique d'un pays particulier comme la Bavière : nous voyons le nombre des petites entreprises (1 à 5 ouvriers) augmenter de 73 0/0 dans la période 1895-1907 ; or le même accroissement n'était pour les moyennes entreprises (5 à 10 ouvriers) que de 25,5 0/0, et de 3,5 0/0 seulement pour les grandes (1). Dans des intervalles de temps plus restreints encore, la progression n'est pas moindre : de 1892 à 1896, le nombre des épiceries augmentait à Leipzig de 16 0/0 ; celui des fruiteries, de 18 0/0 ; des drogueries, de 30 0/0 ; des boulangeries, de 46 0/0 ; des confiseries, de 51 0/0 ; des marchands de tabac, de 58 0/0. Il est inutile de répéter qu'une pareille progression dépasse de fort loin celle de la population. Quelques chiffres permettront cependant de rendre plus frappant le manque de proportion de ces deux facteurs : de 1890 à 1899 le nombre des habitants de la ville de Dresde augmentait de 40 0/0. Pendant la même période, celui des magasins de modes s'accroissait de 232 0/0 ;

(1) *Kommunale Handwerkerpolitik unter Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse*. (Soziale Volksbibliothek, Nr. 12) München-Gladbach, Volksvereins-Verlag.

chacun des établissements de cette nature fournissait donc en moyenne 2.905 individus en 1890, et 1.228 seulement en 1899. La chambre de commerce de la ville de Villingen donne un détail plus remarquable encore. En 1896, le nombre moyen des clients d'un négociant était de 337. Il s'était abaissé en 1897, c'est-à-dire dans l'espace d'une seule année, à 182 (1).

En intervenant dans la défense des classes moyennes, les municipalités ne peuvent espérer à la vérité s'opposer à un pareil mouvement en assurant à chacune des nouvelles entreprises une clientèle suffisante. Le seul moyen de remplir ce but serait en effet d'imposer un maximum au nombre des représentants du petit commerce ou de la petite industrie. On ne peut naturellement songer à l'emploi de ce procédé qui rappellerait les abus du régime corporatif et ferait trop bon marché du principe de la liberté de l'industrie. De plus, ce mode de protection de l'ancienne classe moyenne, celle qui fut autrefois florissante et demande à continuer d'exister, aurait pour effet de restreindre les droits d'une autre classe moyenne, celle qu'on nous permettra d'appeler la *nouvelle*, qui place précisément ses espérances dans l'accession à l'indépendance économique par l'exercice du petit métier, du petit négoce. Nous voulons parler des ouvriers, dont la politique sociale tend à améliorer sans cesse la condition et qui ne nourrissent qu'un rêve : celui de s'établir à leur tour et de devenir patrons. On nous pardonnera de ne pas considérer ici cette seconde espèce de classe moyenne : nous avons déjà fait la revue des mesures prises par les

(1) M. Biermer. Article *Mittelstandsbewegungen* du *Handwörterbuch* de Conrad

municipalités allemandes pour améliorer sa condition. L'étude des institutions de patronage créées par ces administrations en faveur de leur personnel, celle de la réglementation du contrat de travail des ouvriers employés à l'exécution des marchés de travaux publics nous ont permis de constater, de la part des communes, une préoccupation soutenue de faire des travailleurs urbains autre chose que des prolétaires. Bien plus, si l'on veut assurer une condition plus stable aux représentants de l'ancienne classe moyenne, on ne semble pas trouver aujourd'hui de procédé meilleur que de les assimiler aux salariés. C'est ainsi que la loi confie aux municipalités allemandes le droit d'imposer aux petits entrepreneurs l'assujettissement obligatoire aux assurances sociales.

Ce n'est donc pas en confiant une sorte de monopole à de petits commerçants ou des artisans spécialement choisis et dotés d'une sorte de privilège que les communes peuvent espérer améliorer la situation de ceux-ci et leur donner les moyens de résister à la concurrence des grandes entreprises. Elles agiront beaucoup plus efficacement en pratiquant à l'égard de la classe moyenne, une politique d'assistance et d'encouragement sans manifester d'arbitraire à l'égard des catégories sociales qui leur sont opposées. Elles devront se garder surtout d'employer des mesures propres à exercer des répercussions sur les couches les plus pauvres de la population, dont on doit rechercher avant tout le bénéfice et l'avantage. On voit par exemple, dans tous les pays, les représentants des classes moyennes réclamer des mesures de rigueur contre les coopératives de consommation. Cette prétention est assez imprévue chez des gens dont la principale revendication est, pour tous, la liberté du développement. Non

contents de réclamer des entraves à l'accroissement démesuré des grandes entreprises qui tendent à les absorber, ils cherchent encore à ruiner les institutions qui ne font que les gêner. La lutte ne peut cependant être menée également contre les grands magasins et contre les coopératives : les premiers ne recherchent en effet que le bénéfice anonyme du dividende ; les autres n'ont d'autre but au contraire que le profil direct de leurs membres. Si l'on refuse aux ouvriers de s'unir pour se procurer à bon marché les denrées de première nécessité, on ne saura plus, dans la suite, fixer aucune limite à l'arbitraire. Pour quelle raison n'en viendra-t-on pas, par exemple, à l'interdiction, pour les gens modestes, de cultiver quelques légumes dans leur jardin, sous le prétexte qu'ils privent ainsi de clientèle la boutique du fruitier ? Une loi de 1896 interdit déjà aux coopératives allemandes de vendre des marchandises à d'autres qu'à leurs membres. Elle marque une concession que certains trouvent exagérée. On ne saurait en tous cas aller plus loin dans la voie de la satisfaction des revendications des classes moyennes. Le souci de la conservation ne doit pas dégénérer en égoïsme. Au reste, on ne saurait parler raisonnablement d'un tort considérable fait au petit commerce par les coopératives. Celles-ci ne recrutent en effet qu'un nombre d'adhérents restreint, fort variable d'ailleurs suivant les différentes villes. A Trèves par exemple, 100/0 des ménages font usage de la coopération ; cette proportion varie de 1 à 5 0/0 à Dusseldorf, Cassel, Berlin, Aix-la-Chapelle, etc. ; elle est inférieure à 1 0/0 à Dantzig, Cologne, etc. (1).

(1) M. Biermer. Article *Mittelsstandsbewegung* du *Handwörterbuch* de Conrad.

Mais les municipalités disposent, pour la défense de la classe moyenne, de modes d'intervention moins arbitraires. Elles doivent encourager et assister les détaillants et les petits entrepreneurs sans frapper ni briser tout ce qui s'oppose à leur développement. Rien ne sert, pour rendre la force à un individu affaibli, de massacrer tous ceux qui l'entourent ; mieux vaut le fortifier et le guérir. L'un des premiers moyens qui s'offrent à l'initiative communale est, dans ces conditions, de donner une part plus étendue à la petite industrie ou au petit négoce dans l'exécution des marchés de travaux publics. Abandonnés à leurs propres forces, les représentants de la classe moyenne ne peuvent espérer obtenir l'adjudication d'une fourniture municipale. Ils se rencontrent en effet avec des concurrents plus importants, qui doivent à leur chiffre d'affaires élevé et à leurs débouchés nombreux de pouvoir soumissionner à des prix très modiques. Au besoin même, ceux-ci prendront sur le salaire de leurs ouvriers la marge nécessaire pour abaisser encore le taux de leurs offres. On sait à quelle exploitation donnent lieu par exemple les fournitures d'uniformes et de vêtements si l'administration ne prend pas de mesures pour empêcher leur exécution par des ouvrières à domicile. Les petits entrepreneurs ne peuvent recourir à des procédés semblables pour s'assurer l'avantage : travaillant seuls ou avec le secours de quelques auxiliaires seulement, la restriction des salaires ne leur donne aucune marge additionnelle de profit. Il convient donc de les aider pour leur permettre de parvenir à se voir adjuger des marchés qu'il ne peuvent obtenir par leurs propres forces. Par des mesures prises dans ce but, les municipalités ne font pas d'ailleurs œuvre de bienfaisance pure. Leur

intérêt même est en jeu dans la bonne exécution de leurs travaux. Le système de la soumission libre a fréquemment pour effet de faire adjuger les marchés à des individus qui, loin d'être industriels ou commerçants, ne sont en réalité que des spéculateurs. Leur rôle consiste seulement à partager la besogne entre de petits entrepreneurs ou des artisans payés à la tâche. Outre l'inconvénient que présente, du point de vue social, ce procédé de marchandage, il aboutit à faire exécuter la fourniture par des individus sans capacité professionnelle véritable, qui multiplient les malfaçons apparentes ou cachées. De plus, ce mode de répartition des travaux les fait confier bien souvent à des ouvriers n'habitant pas la commune. La somme payée par les municipalités ne profite pas de la sorte à leur population.

Ces inconvénients sont évités dans les petites localités par l'attribution directe des fournitures courantes aux patrons du lieu. Pour faire réparer une porte ou pour acheter une pelote de ficelle, la municipalité n'a pas à recourir, on le conçoit, au procédé de l'adjudication. Mais, dans les grandes villes, il est impossible d'agir de même. Lorsque les menuisiers ou les cordiers se comptent par plusieurs centaines, on ne peut donner sans cesse la préférence à quelques-uns d'entre eux : cette mesure conduirait en effet à la constitution d'une sorte de privilège. On ne peut davantage établir entre eux une sorte de roulement pour les employer chacun à leur tour : l'absence de libre choix entraînerait en effet l'administration municipale à se trouver aux prises avec des gens maladroits ou dépourvus de toute capacité professionnelle. Les communes se trouvent, ici encore, ramenées à l'emploi de l'adjudication. On les voit donc

se rapprocher de plus en plus, pour l'attribution des fournitures courantes comme pour celle des marchés importants, du système dont font usage, en cette matière, les différents gouvernements d'Allemagne. Ceux-ci n'ont pas manqué de manifester, dans plusieurs occasions, leur sympathie pour les petits entrepreneurs et leur désir de voir confier à ceux-ci, dans la mesure du possible, l'exécution de marchés administratifs. A la suite d'une discussion soulevée au Reichstag, en 1904, par les députés Dröschner et Gröber, l'opinion du gouvernement fut exprimée de la manière suivante : « Nous désirons, « dans l'intérêt public, que les travaux dont la nature « n'exige pas l'exécution par l'industrie, soient confiés, « autant que possible, à des artisans ou à des corpora- « tions de métier (*Handwerksgenossenschaften*). Que « signifieraient en effet les efforts entrepris pour l'amé- « lioration des conditions d'existence de la classe « moyenne si les différentes administrations ne s'effor- « çaient d'en soutenir et d'en favoriser en toute occasion « les représentants et les organisations (1) ? » En 1907, le Ministère de l'Intérieur de Prusse adressait aux communes une circulaire destinée à leur rappeler « la « grande importance attachée par le gouvernement à la « conservation d'un corps d'artisans capables » (*die Erhaltung eines leistungsfähigen Handwerkerstandes*) et « le progrès social remarquable » que constituerait une revision des cahiers des charges municipaux, si elle était accomplie en leur faveur. Le gouvernement du grand-duché de Bade exprimait, dans des termes ana-

(1) *Beteiligung des Handwerks an Staats und Kommunal-lieferungen* (Soziale Volksbibliothek, Nr. 24) Volksvereinsverlag.

logues, la même sollicitude pour la classe moyenne. Il s'efforçait en même temps de prémunir les communes contre les considérations de commodité personnelle qui pouvaient les empêcher de donner la préférence aux petits entrepreneurs dans l'exécution de leurs marchés : « La grande importance attachée par le gouvernement à la conservation d'un corps d'artisans capables le porte à recommander aux différentes administrations de prendre grand soin de recourir aux associations de gens de métier (*Handwerkervereinigungen*) pour l'exécution de fournitures ou de travaux. Dans tous les cas, ces associations ne devront jamais se voir retirer la préférence pour le seul motif du supplément de travail (*der grösseren Mühewaltung*) que leur collaboration impose aux administrations ». En Bavière, un arrêté ministériel du 2 avril 1903 permet de confier sans adjudication toutes les fournitures communales d'un montant inférieur à 2.000 marks aux associations de gens de métier. Pour certaines villes en outre, une tolérance spéciale autorise à élever ce chiffre. A Munich, par exemple, on l'a porté à 3.000 marks (1).

Les municipalités se sont engagées sans aucune répugnance dans la voie qui leur était ouverte par ces textes officiels. Elles se rendaient compte en effet de l'intérêt matériel et du bénéfice social qu'elles pouvaient tirer d'une politique de défense de la classe moyenne. Néanmoins, la sollicitude de quelques-unes d'entre elles ne se manifesta pas immédiatement par l'attribution directe des fournitures aux petits entrepreneurs ou à leurs associations.

(1) *Kommunale Handwerkerpolitik unter Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse*. (Soziale Volksbibliothek, Nr. 12).

Elles crurent trouver un moyen d'intervention préférable dans la fixation d'un prix d'adjudication moyen, autour duquel le montant des différentes soumissions ne pourrait varier que dans des limites déterminées (*Mittelpreisverfahren*). La municipalité de Mannheim donna la première l'exemple de l'emploi de ce procédé en se déclarant résolue, en 1899, à n'attribuer aucune considération aux offres qui s'écarteraient du prix moyen dans une proportion supérieure, en plus ou en moins, à 20 0/0. La ville attendait de grands avantages de l'usage de ce système. D'une part, en effet, elle évitait le préjudice causé par le mode de collusion bien connu qui consiste dans l'entente de tous les adjudicataires éventuels pour ne pas soumissionner au-dessous d'une certaine somme ou pour décider d'avance l'attribution de la fourniture à l'un d'entre eux, tous les autres s'engageant à pratiquer des prix supérieurs aux siens. Outre ces avantages matériels, la commune espérait d'autre part tirer un bénéfice social de son initiative. En déclarant se refuser à prendre en considération les offres inférieures au prix fixé de plus de 20 0/0, elle pensait en effet rétablir l'égalité entre les représentants de la classe moyenne et leurs puissants concurrents de la grande industrie. Ces derniers ne pourraient de la sorte soumissionner aux prix d'un bon marché exorbitants qui leur sont habituels, et que leur permettent d'atteindre, pour les plus honorables, l'étendue de leur production, et, pour les moins scrupuleux, l'exploitation qu'ils font peser sur leur personnel. La lutte se trouverait circonscrite ainsi dans les limites du coût de production moyen de la fourniture faisant l'objet du marché. Ces espérances ne se réalisèrent pas : à la suprématie raisonnée des grands industriels se substituèrent les fantaisies désordonnées du ha-

sard. Tandis que le procédé de la soumission libre permettait aux différents concurrents de s'étudier réciproquement, d'estimer leurs chances, de fixer par conséquent le montant de leur soumission au moyen de certaines données, les bornes mises à leur liberté leur enlevaient au contraire toute faculté d'appréciation de cette nature : les yeux couverts d'un bandeau, petits et grands entrepreneurs luttaient sans pouvoir se saisir et se trouvaient favorisés de la victoire suivant les fantaisies du sort. La chronique locale avait rendu un compte exact de cet état de choses en le qualifiant du terme facile à traduire de *Submissionslotterie*. La ville dut reconnaître d'ailleurs qu'elle ne possédait point d'éléments d'estimation suffisants pour pouvoir fixer a priori le prix de l'adjudication. En cette matière aussi, le hasard régnait dans une certaine mesure. On dut donc, par la suite, renoncer à l'emploi d'un mode d'intervention si peu satisfaisant (1).

Cependant, le principe de la soumission libre a reçu de nouvelles applications. On s'est efforcé toutefois de garder intacte la faculté laissée aux différents concurrents d'estimer leurs chances réciproques et de faire varier le taux de leurs offres, suivant la plus ou moins grande résistance qu'ils attendent de leurs adversaires. La ville de Barmen par exemple a créé en 1908 une commission spécialement chargée d'évaluer le prix de revient et le bénéfice raisonnable des travaux exécutés à l'adjudication. Mais les chiffres adoptés par cette commission sont tenus secrets jusqu'au jour fixé. On ne donne pas alors la préférence à la soumission dont le taux est le moindre, mais à celle dont le montant se rapproche le plus de l'éva-

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 61.

luation officielle. Ce système présente une précision plus grande que celui de la ville de Mannheim : la commission se livre en effet à une estimation des plus minutieuses des différents éléments du prix de revient. Elle fait même appel à des experts techniques pour donner des garanties plus grandes de son souci d'éviter l'arbitraire. Quoi qu'il en soit, nous retrouvons ici le principal inconvénient du procédé précédemment étudié : rien, à proprement parler, ne peut assurer la classe moyenne que la préférence lui sera donnée. Il se peut fort bien en effet que la soumission dont le montant se rapproche le plus de l'évaluation officielle soit celle d'un grand industriel, à qui la fourniture, dans ce cas, sera obligatoirement confiée (1).

Malgré ses inconvénients, le procédé employé par la ville de Barmen pour éviter une concurrence à outrance dans l'adjudication des marchés de travaux publics jouit de la faveur des intéressés, qui ne cessent de réclamer en toute occasion son extension. La Commission industrielle de l'Union générale des gens de métier (*Allgemeiner Gewerbeverein*) (Section de Munich), sollicitait le 28 juillet de la municipalité de cette ville, l'adoption du système de l'estimation préalable par les différents services communaux. Un bureau spécial (*Kalkulationsbureau*) aurait été constitué pour s'acquitter de cette tâche. Il aurait été composé d'un employé du service municipal compétent, d'un membre du *Magistrat* et de deux délégués des corporations intéressées à la fourniture par la nature de celle-ci. Le bureau se serait réuni après le dépôt de toutes les soumissions ; après avoir estimé lui-même le prix de la fourniture, il aurait pris connaissance

(1) Thissen-Trimborn, *loc. cit.*

des offres faites par les concurrents et désigné à l'agrément du service compétent celui dont les prétentions étaient les plus voisines de son estimation. Toutefois, c'est là un point remarquable, l'acceptation du choix du bureau n'aurait pas été obligatoire pour l'administration. On eut reconnu à celle-ci le droit de donner sa préférence, pour des raisons laissées à sa discrétion, à l'un quelconque des soumissionnaires. La municipalité n'a pas adopté d'une manière intégrale le procédé dont les détails lui étaient indiqués de la sorte. Le Magistrat a néanmoins manifesté sa sympathie pour les mesures de cette nature par les dispositions suivantes, prises par décision du 18 janvier 1910 : « Si le service des constructions urbaines se trouve, dans une adjudication, en « présence de soumissions dont le montant ne répond « pas à ses prévisions ou permet de douter de la bonne « exécution des travaux, il appellera, à titre consultatif, « des patrons de l'industrie intéressée pour leur faire « donner leur avis sur l'attribution de la fourniture. « L'Union générale des gens de métier et les autres corporations qui ne lui sont pas affiliées sont invitées à « choisir parmi leurs membres des professionnels de « capacité reconnue, à qui cette mission d'appréciation « puisse être confiée. Les patrons appelés à participer à « la décision du service compétent ne doivent pas prendre « part à l'adjudication comme soumissionnaires (1). »

Si le système de l'estimation préalable n'est pas très répandu, on voit faire un usage plus fréquent des listes de prix minimum pour les fournitures confiées direc-

(1) *Kommunale Handwerkerpolitik unter Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse* (Soziale Volksbibliothek, Nr 12).

tement et sans adjudication aux différents entrepreneurs. Les villes sont libres de manifester en pareille matière leur sympathie pour la classe moyenne en traitant de préférence avec les artisans ou les petits négociants. La remise des fournitures municipales peut leur être faite, nous l'avons vu, suivant un roulement établi entre eux. On peut la confier également à leurs associations professionnelles en leur laissant le soin de la répartir ensuite entre leurs membres. Quel que soit au reste le système employé, la fixation préalable des prix appliqués par les administrations municipales présente de grands avantages. Tout d'abord, elle donne une sécurité plus réelle aux représentants des classes moyennes en leur permettant de connaître à l'avance non seulement l'étendue des travaux dont l'exécution leur sera confiée par la commune, mais aussi le montant de ceux-ci et le bénéfice qu'ils peuvent espérer en retirer. Dans leurs achats de matières premières, dans l'embauchage de leur personnel, les petits patrons se verront autorisés de la sorte à conclure d'une façon plus stable, puisqu'ils seront assurés, pour une longue durée, d'une rémunération déterminée. Leurs ouvriers bénéficieront également de conditions plus favorables : la fixation d'un tarif minimum soustrait les patrons à la lutte pour le bon marché. Ceux-ci ne se verront donc pas contraints de se payer, par un abaissement des salaires, des concessions qu'ils consentent. Les communes gagneront enfin à pratiquer cette mesure de générosité sociale : outre le bien qu'en retireront les différentes classes de leur population, elles se verront assurées en effet d'une meilleure exécution des travaux qu'elles acceptent de rémunérer d'une façon plus large. On peut citer un exemple de l'emploi de ce système dans

les moyens dont fait usage la ville de Stuttgart pour permettre aux artisans et aux petits négociants de participer aux entreprises municipales. Des listes de prix sont établies avec le concours des syndicats patronaux des différentes professions. Elles servent de conditions aux traités conclus par l'administration communale avec tous les entrepreneurs, qu'ils soient ou non affiliés aux syndicats. L'ensemble des biens possédés par la ville est divisé en un certain nombre de lots, attribués chacun à une quantité déterminée de patrons de chaque profession. La composition des lots est choisie de manière à assurer, tous les trois ans environ, le retour de la fourniture à chacun des entrepreneurs, qui la conserve pendant une année. Le choix des artisans qui assurent l'exécution des travaux est guidé par leur degré de capacité professionnelle, mais aussi par le désir de venir en aide aux plus modestes d'entre eux (1).

Pour se faire une idée du nombre des municipalités qui recourent à des mesures de cette nature pour améliorer la condition de la classe moyenne, on peut consulter une enquête ouverte en 1908 par la Chambre des métiers (*Handwerkskammer*) de Dusseldorf, sur les dispositions prises dans ce sens par les administrations communales de sa circonscription. Sur 177 municipalités 14 possèdent un statut spécial, approuvé par l'administration centrale, et régissant sur leur territoire la situation des représentants du petit commerce et de la petite industrie ; 27 ont adopté les mesures conseillées par le ministère des travaux publics. Les autres, — ce sont surtout les plus modestes, celles de la campagne — n'ont point de

(1) *Kommunale Handwerkerpolitik*, loc. cit.

pratique fixe : elles agissent, suivant les cas, au mieux des intérêts en présence. Le procédé de l'adjudication libre est employé dans 47 communes : dans deux d'entre elles, à partir de 150 marks; dans une, à partir de 400 marks; dans 4, au dessus de 500 marks; dans 3, au-dessus de 1.000 marks. Les chiffres de 2.000, 3.000 et 5.000 marks enfin sont adoptés chacun par une municipalité. Le nombre des villes apportant des limites à la liberté des soumissionnaires s'élève à 24. Les restrictions s'appliquent généralement à l'exécution des petits travaux, aux opérations d'entretien, aux cas pressants, etc. Dans 20 communes, la préférence n'est donnée que moyennant certaines conditions à la soumission dont le montant est le moindre. Par exemple, on rejette les offres qui sont séparées par une différence trop considérable de celles qui les suivent. Ailleurs, on n'admet pas les prix hors de proportion avec l'importance de la fourniture et trop modiques pour permettre une exécution convenable de celle-ci. Certaines municipalités se réservent le droit d'écarter les soumissions des entrepreneurs connus pour manquer de capacité ou de ponctualité. Quatre d'entre elles se départissent formellement du principe de l'adjudication à l'individu dont les exigences sont minimum. Parfois, le choix se fait entre les trois offres les plus avantageuses. On voit certaines villes chercher à favoriser davantage encore les représentants de la classe moyenne en disposant que la préférence doit être donnée, à prix égal, aux gens de métier (*Handwerker*) de la localité. Deux communes vont même jusqu'à donner à cette catégorie d'entrepreneurs un avantage s'élevant à 5 0/0 du montant de la soumission. Dans trois villes différentes

enfin, on déclare qu'ils peuvent seuls être déclarés adjudicataires (1).

Nous avons déjà signalé le moyen d'intervention dont disposaient les communes dans la remise directe aux associations des travaux à exécuter, laissant à celles-ci la charge de répartir la besogne entre leurs membres. Ce procédé présente un double avantage. D'une part, en effet, les petits entrepreneurs peuvent concourir de la sorte à l'exécution de marchés dont l'énormité les écarterait s'ils se trouvaient abandonnés à leurs seules forces. D'autre part, ils se trouvent poussés à s'associer pour se voir donner une part dans les bénéfices de la fourniture municipale. L'administration communale développe ainsi l'esprit d'union chez ses habitants. Or, la forme d'association la plus propre à la réalisation d'un but semblable, est, à n'en pas douter, la coopération (*Genossenschaft*). Les associations sans lien d'activité professionnelle commune, telles que les simples unions (*Vereine*) ne sont pas appropriées, par leur nature, à l'exécution de la tâche qu'on prétend leur confier. Les corporations (*Innungen*) sont exclues du même rôle par les restrictions que la loi fait subir à leurs pouvoirs. D'après l'article 88 de la *Gewerbe-Ordnung* en effet, elles ne peuvent solliciter de cotisations de leurs membres ou puiser dans la caisse commune pour s'acquitter de missions qui ne leur sont pas formellement confiées par leurs statuts ou par la loi (l'entreprise de travaux n'est pas envisagée par cette dernière). Or, le dépôt d'une soumission en vue d'une adjudication doit être précédé du versement d'un cautionne-

(1) *Korrespondenzblatt der Handwerkskammer zu Dusseldorf* cité par Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 62.

ment destiné à garantir la bonne exécution du marché et variant, suivant les cas, de 5 à 10 0/0. Les coopératives, au contraire, ne sont pas arrêtées par les obstacles de même nature. En sollicitant la préférence de l'administration pour l'accomplissement de travaux publics, elles ne font en effet que remplir le but économique qui leur est confié par le libre consentement de leurs membres. De plus, elles ont le droit d'engager des sommes d'argent et de faire appel au concours financier de leurs adhérents, Une seule limitation peut résulter pour leur activité du manque de capitaux dans lequel elles se trouvent, mais cet inconvénient peut être regardé comme pratiquement écarté si l'on considère que des établissements importants sont autorisés à consentir aux coopératives des prêts à un taux extrêmement réduit. De plus, les fédérations importantes d'associations de coopération sont prêtes à encourager par des subventions temporaires les efforts tentés par les groupements de cette espèce pour s'assurer l'exécution des marchés consentis par les administrations publiques. Par exemple, la Caisse Centrale des Unions coopératives de Prusse (*Preussische Zentralgenossenschaftskasse*) déclarait récemment à l'Union coopérative du Rhin (*Rheinischer Genossenschaftsverband*) qu'elle était résolue à mettre des prêts extraordinaires à la disposition des sociétés qui lui étaient affiliées pour leur permettre de se livrer aux achats de marchandises nécessaires à l'exécution des marchés de travaux (1).

En fait, on voit les sociétés coopératives préférées fréquemment à leurs concurrents dans les traités conclus par les administrations. S'il est inutile de citer le régime

(1) Thissen-Trimborn, *loc. cit.*

de faveur dont bénéficient en France et en Autriche les établissements de cette nature, on peut mentionner les recours fréquents que font à leur activité professionnelle les services compétents des Etats allemands. Les différents ministères, celui de la Guerre et celui des Travaux publics en particulier, appellent fréquemment les coopératives à l'exécution de besognes qui, par leur nature, se prêtent au fractionnement. Les municipalités n'ont pas négligé de suivre leur exemple. Les unes, comme Dusseldorf, Halle, Posen, leur confient des travaux d'habillements, les chargeant de confectionner notamment les vêtements des employés de tramways et des agents de police. L'entretien de la peinture des bâtiments communaux leur est confié à Kempten et Furstenwalde. Il en est de même à Fribourg-en-Brisgau et Cassel des travaux de ferblanterie, zinguerie, quincaillerie. La ville de Bautzen fait fabriquer dans une boulangerie coopérative le pain destiné à être distribué par l'assistance publique. Certaines associations n'attendent pas d'être sollicitées par les municipalités et font elles-mêmes des offres à ces dernières. C'est ainsi que l'Union coopérative rhénane (*Reinischer Genossenschaftsverband*), à qui sont affiliées plus de 200 sociétés de cette espèce se mit, au début de l'année 1908, à la disposition des administrations communales désireuses de donner la préférence, pour l'exécution de leurs travaux, aux associations professionnelles. Elle se proposait notamment d'éviter aux municipalités toute difficulté en les mettant directement en rapport avec les coopératives les mieux appropriées par leur nature à remplir le but qu'on en attendait. Ces offres de service reçurent le meilleur accueil. Certaines villes, en acceptant l'intermédiaire de l'Union, entreprirent la revision des clauses de leurs cahiers

des charges pour les mettre en conformité avec ce nouveau procédé. Toutefois, on formula à différentes reprises un reproche contre ce dernier. Il aboutissait parfois en effet à confier les fournitures de travaux publics d'une localité à des associations étrangères à son territoire. Pour éviter cet inconvénient, certaines administrations municipales ; celle de Mulheim-sur-Ruhr en particulier, favorisèrent le groupement autonome des professionnels de leur population en vue d'obtenir l'adjudication des marchés (1).

Mais, par sa nature, ce moyen de défense de la classe moyenne n'est pas d'une portée bien étendue. A supposer même que tous les travaux d'entretien d'une ville et la plus grande partie de ses entreprises nouvelles soient confiées aux petits patrons, ces différentes fournitures ne représenteront dans le budget de chacun d'entre eux qu'une part relativement restreinte. Leurs adjudicataires restent aux prises avec les représentants de la grande industrie ou du grand commerce dans leur lutte pour la clientèle. Le seul moyen d'améliorer d'une façon durable la condition de la classe moyenne, est donc de lui faire acquérir une plus grande résistance à la poussée de la concurrence. Et pour remplir ce but, la valeur de l'instruction professionnelle des artisans et des petits négociants n'est pas douteuse. Elle seule leur permet en effet de ne pas hésiter dans le choix des procédés dont ils doivent faire usage pour augmenter leurs débouchés et se tailler sur le marché la part destinée à leur permettre de subsister et même de se procurer d'appréciables bénéfices. La technique moderne met à leur disposition des moyens

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*

économiques et puissants : le fractionnement de la force motrice ; le perfectionnement de l'outillage permettent de substituer à des procédés souvent archaïques et dispendieux des modes de mise en œuvre économiques et aisés. En mettant les négociants au courant des améliorations survenues dans la pratique du crédit, en étendant leurs connaissances sur les productions de chaque région et les débouchés qu'elle peut offrir à leur activité, en leur apprenant surtout à ne rien laisser au hasard dans leur entreprise, à tenir une comptabilité méthodique et précise, à ne pas s'obstiner dans la routine ou le laisser-aller, on leur rendra de même beaucoup moins redoutable la concurrence des grands magasins. Or, les municipalités tiennent du pouvoir législatif les moyens de donner une efficacité considérable à l'enseignement technique destiné aux représentants du petit commerce ou de la petite industrie. La *Gewerbe-Ordnung* (article 120), leur donne en effet le droit de rendre obligatoire pour les jeunes gens des deux sexes au dessous de l'âge de 18 ans, la fréquentation des écoles de perfectionnement (*Fortbildungsschulen*). En outre, dans certains Etats, la Bavière, le Wurtemberg, le Grand-Duché de Bade et la Saxe par exemple, des lois particulières étendent cette obligation à la population tout entière. Le jour n'est pas éloigné où l'Empire en aura fait une mesure générale.

Le but poursuivi par les écoles de perfectionnement est tout d'abord l'extension de la culture générale des élèves, l'enrichissement de leurs facultés morales et intellectuelles. Il n'est pas utile d'insister sur l'utilité de ce point de vue. Nul ne saurait prétendre en effet, qu'un enfant qui sort de l'école à douze ou treize ans, soit pourvu de connaissances suffisantes. Bien plus, tous s'ac-

cordent à reconnaître comme funeste la pratique qui consiste à le tenir à l'attache pendant sept ou huit ans pour le jeter brusquement à la rue, sans ménager aucune transition entre sa vie d'écolier et son existence ouvrière. De bons esprits ne craignent pas d'attribuer à cette pratique une part dans la démoralisation croissante de la jeunesse. Mais, si l'on s'en tient même au point de vue purement professionnel, on constatera l'égale nécessité d'un enseignement intermédiaire pour le succès de la carrière du futur ouvrier ou du futur artisan. Il n'est plus aujourd'hui de branche de l'industrie où la réussite soit possible pour l'individu qui ne dispose que de ses bras. L'apprentissage a généralement disparu comme instruction portant sur le mode de façonnage de la matière première ; il survit comme initiation à la structure, au fonctionnement, à l'emploi de l'outillage si varié dont l'industrie fait usage aujourd'hui. Certaines connaissances élémentaires de physique et de chimie, de calcul algébrique, de dessin de machines, rendront les plus grands services à l'ouvrier désirant s'élever, dans sa profession, au dessus de la condition d'un manœuvre. L'institution et l'entretien d'écoles de perfectionnement seront donc, pour les municipalités, les meilleurs moyens tant d'élever le niveau intellectuel des travailleurs que d'assurer le succès futur de l'artisan ou du petit négociant.

Les administrations communales ne répugnent nullement d'ailleurs à la création d'établissements de cette nature. Si nous considérons tout d'abord le royaume de Bavière, pays où leur institution est obligatoire pour toutes les municipalités d'une certaine importance, nous voyons leur nombre s'élever à 323 en 1905-1906. Si l'on cherche à déterminer leur répartition suivant les différentes régions

de ce pays, on en trouve 68 dans la Haute-Bavière (dont 27 à Munich), 57 dans la Basse-Franconie, 44 en Souabe, 37 dans le Palatinat supérieur, 32 dans la Haute-Franconie, 32 dans le Palatinat rhénan, 29 dans la Franconie méridionale (dont 4 à Nuremberg) et 24 dans la Basse-Bavière. Le nombre des élèves s'élevait en 1905-1906 à 50.000 environ pour l'ensemble du royaume. En outre, 284.330 individus fréquentaient les cours du dimanche donnés aux adultes par les écoles de perfectionnement. Ces établissements occasionnaient en 1905-1906 une dépense annuelle de 1.269.189 marks. Cette dépense ne dépassait pas 640.220 marks en 1896-1897. Le prix de revient par élève était ainsi de 20 marks à la première de ces dates, de 27 marks 90 à la seconde (1).

L'étude du développement de ces institutions en Prusse, pays où leur établissement est remis au bon vouloir des municipalités, témoigne d'un état de prospérité semblable. D'après une enquête ministérielle (2), on comptait le 1^{er} décembre 1907, 1.936 écoles de perfectionnement. Sur ce nombre, 1.579 étaient spéciales à l'industrie, et 357 au commerce. Elles étaient fréquentées par 324.011 élèves des deux sexes. Les chiffres correspondants ne s'élevaient, le 1^{er} décembre 1903, qu'à 1.481 écoles et 218.667 élèves. Dans cette dernière période, le nombre des écoles s'était donc accru dans la proportion de 30,7 0/0 ; celui des élèves, dans la proportion de 48,1 0/0. Ces résultats seraient plus remarquables encore si le principe de la fréquentation obligatoire était adopté partout, mais certaines

(1) *Kommunale Handwerkerpolitik unter Berücksichtigung der bayerischen Arbeitsverhältnisse*. (Soziale Volksbibliothek, Nr. 12).

(2) Citée par Thissen-Trimborn, *op. cit.*

municipalités, dont plusieurs sont celles de très grandes villes, n'en font pas encore usage. Sur les 1.481 écoles existant en 1903, 1.263 seulement, c'est-à-dire 85 0/0, étaient obligatoires. En 1907, le rapport montait à 93 0/0.

La nature de l'enseignement donné dans les écoles de perfectionnement est assez variable suivant les villes. Le plus souvent, on donne une importance particulière aux connaissances professionnelles. En effet, ces dernières ont l'avantage d'être pour l'élève d'une utilité immédiate et de solliciter de la sorte son intérêt d'une façon plus concrète. La ville de Munich s'est distinguée par la spécialisation professionnelle minutieuse introduite dans ses écoles de perfectionnement. Le système adopté par elle a même pris son nom. C'est par les deux mots de *Münchner System* qu'on le désigne aujourd'hui dans toute l'Allemagne. Ce type d'organisation est suffisamment caractérisé par la description qu'en donna le 7 juillet 1908, au Congrès Municipal allemand, le docteur Kerschensteiner, son initiateur. D'après lui, le système de Munich se distingue par les points suivants :

1° L'enseignement des écoles de perfectionnement porte surtout sur les connaissances professionnelles des élèves, chacun suivant sa spécialité ;

2° Une instruction technique comprise de cette manière ne peut être donnée utilement que dans des ateliers annexés à l'école ;

3° Ces ateliers ne sont pas seulement des accessoires, ils sont au contraire le centre même de la vie de l'école et le lieu d'application de son programme ;

4° Toutefois, l'enseignement technique ne doit pas être le seul prodigué dans ces ateliers : il convient d'y procéder aussi à la formation morale et civique des élèves en leur

faisant comprendre l'importance du travail et son rôle dans la société ;

5° Pour assurer le succès des écoles de perfectionnement, il convient de les pourvoir de maîtres zélés et spécialement préparés à la tâche qu'ils doivent remplir ;

6° Quand la population d'une ville n'est pas suffisante pour assurer un nombre d'élèves convenable aux ateliers de chaque profession, il convient de faire suivre aux apprentis des catégories les moins représentées les cours de la section la plus rapprochée par sa nature de leur propre métier (1).

La ville de Munich appliqua le système ainsi caractérisé en créant, sur son territoire, 46 sections professionnelles différentes, fréquentées dans les dernières années par 6.000 jeunes ouvriers. L'enseignement est donné chaque semaine pendant huit heures. Il comprend l'étude de la langue allemande, de la comptabilité, du calcul pratique, des outils et des machines usuelles, du dessin industriel. Les élèves dépourvus des connaissances générales nécessaires pour suivre avec fruit cet enseignement sont envoyés dans des classes préparatoires pour y recevoir, outre l'instruction théorique indispensable, les notions les plus utiles sur la manière de façonner le bois et le fer. Les cours sont donnés pendant la journée. Leur fréquentation est obligatoire pour tous les jeunes ouvriers entre treize et dix-huit ans. Les patrons doivent leur donner les loisirs nécessaires pour s'y rendre. Le recrutement du personnel présente des difficultés particulières : il est en effet fort malaisé de trouver des maîtres possédant à la foi les qualités professionnelles d'un bon ouvrier

(1) Thissen-Triborn, *op. cit.*

et les capacités d'un pédagogue. Le concours dévoué des patrons a permis de donner une solution à ce problème. Beaucoup se sont montrés empressés, plusieurs à titre purement bénévole, à consentir à enseigner aux élèves des écoles de perfectionnement la technique de leur profession. Le ministre compétent, M. Wehner pouvait citer en 1908 les noms de 187 d'entre eux qui s'acquittaient de cette tâche à la satisfaction générale. On a recours en outre aux services rémunérés d'ouvriers, de contremaîtres, spécialement réputés pour leurs capacités. Les syndicats, dont l'intérêt pour les écoles de perfectionnement est des plus marqués, délèguent à ces établissements des professionnels qu'ils se chargent de désintéresser eux-mêmes. Enfin, un institut normal (*Gewerbelehrerinstitut*) a été créé par la municipalité pour assurer la formation d'un corps de maîtres spéciaux, chargés de donner aux élèves des écoles de perfectionnement l'instruction la plus générale en calcul, dessin industriel, etc. Ces différents services coûtent à la ville de Munich près d'un million de marks par an (942.000 marks en 1908), c'est-à-dire 44 0/0 de plus environ qu'avant l'introduction des réformes que nous venons de décrire. Ce supplément de dépenses est dû surtout à l'augmentation de la durée de la fréquentation des écoles, à l'accroissement du nombre des maîtres et au taux plus élevé de leur rémunération, à la consommation plus importante de force motrice. D'ailleurs, les sommes dépensées par la municipalité ne rendent pas un compte exact du montant des améliorations réalisées. Il faut également prendre en considération les subventions souvent considérables versées aux écoles de perfectionnement par les associations professionnelles de patrons et d'ouvriers, les chambres de métiers, les chambres de commerce, etc.

Il ne semble pas, à dire vrai, que des sacrifices d'une pareille importance doivent rester sans résultat. On constate l'intérêt toujours croissant des classes ouvrières pour l'enseignement départi dans ces écoles. Non contents d'envoyer leurs enfants en suivre les cours, beaucoup d'ouvriers et de petits patrons d'un certain âge demandent l'autorisation de les fréquenter. On peut voir dans ce fait l'un des meilleurs présages du succès de la réforme (1).

Le système dit de Munich s'est d'ailleurs propagé avec rapidité. Beaucoup de villes allemandes n'ont pas tardé à en appliquer les dispositions. Toutefois, quelques-unes d'entre elles se sont trouvées obligées, par le nombre restreint de leurs habitants et l'intensité modérée de leurs industries, de ne donner l'enseignement qu'à des catégories professionnelles déterminées. C'est ainsi, par exemple, que la ville d'Augsbourg réserve ses cours pratiques aux serruriers, aux quincailliers et aux ferblantiers. Les autres ouvriers ne reçoivent que des connaissances générales sur les matières touchant à l'industrie et au commerce. La ville de Dresde, dont la population dépasse cependant celle de Munich, a également borné à cinq le nombre de ses cours professionnels. La fréquentation est simplement de quatre heures par semaine, dont deux sont consacrées au dessin. Un enseignement facultatif portant sur le croquis à main levée et la comptabilité est donné aux élèves qui le désirent.

Si nous apportons une attention plus particulière aux écoles spécialement réservées au commerce, nous les ren-

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 63 ; *Kommunale Handwerkerpolitik unter Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse* (Soziale Volksbibliothek, Nr. 12), Volksvereins-Verlag.

contrerons en nombre moins élevé sans doute que celles dont nous venons d'entreprendre l'étude, mais encore assez appréciable. C'est ainsi que, sur 1.936 écoles de perfectionnement, nous en trouvons en Prusse 357 qui s'adonnent à l'enseignement commercial. Le nombre des élèves est égal à 43.584, dont 3.594 de sexe féminin. Subventionnées financièrement par les communes, les chambres de commerce et les corporations, ces écoles sont généralement d'un degré un peu plus élevé que les sections industrielles. Ces dernières sont fréquentées en effet par de jeunes ouvriers ou de futurs artisans, les autres; par des fils de petits négociants ou par de jeunes employés. On relève entre les deux catégories d'écoles la différence, un peu subtile peut-être, de l'homme qui porte le veston à celui qui porte le bourgeron.

Quoi qu'il en soit, les écoles d'enseignement commercial ne sont pas, le plus souvent, d'une entière gratuité: les élèves doivent verser une petite mensualité. De plus, elles ne les recrutent pas seulement parmi les enfants quittant l'école primaire, mais aussi parmi ceux qui sortent des *Realschulen* ou *Realgymnasien*, établissements d'enseignement secondaire dont les programmes correspondent assez exactement au cycle d'études qu'on désignait autrefois en France sous le nom de « moderne » et destinés à fournir une instruction « réelle », c'est-à-dire pratique, aux enfants de condition un peu relevée que leurs parents ne craignent pas d'affranchir de la salutaire discipline des études classiques (1). A ces jeunes gens, l'école commerciale se propose de donner les connaissances complémentaires nécessaires pour l'exercice de leur pro-

(1) Georges Blondel, *op. cit.*, p. 693.

fession. Des cours leur sont donc faits sur la tenue des livres, les langues étrangères, l'arithmétique commerciale, la géographie, l'économie politique pratique. Au lieu de se diviser en sections comme les établissements réservés à l'industrie, les écoles de commerce tendent à se spécialiser en donnant à leurs élèves des notions plus étendues sur la pratique d'un négoce déterminé. La vente et l'achat des textiles, du bois, du fer, font ainsi l'objet exclusif de l'enseignement de certaines institutions. On trouve quelques écoles spéciales aux professions artistiques (bijouterie, peinture, stuccature, etc.) : leur nombre s'élève à 13 pour le royaume de Prusse. Les plus importantes sont celles de Dusseldorf, Francfort-sur-le-Mein, Cologne, Crefeld. Après avoir suivi les cours d'une école commerciale ordinaire, les élèves peuvent passer dans un établissement de degré plus élevé, dit d'ordre moyen ou supérieur (*mittlere* ou *höhere Handelsschulen*). Ils y trouvent un enseignement véritablement scientifique ; atteignant, pour les dernières surtout, au caractère de valeur technique considérable. Les écoles supérieures de commerce peuvent être considérées en Allemagne comme de véritables universités, dont plusieurs portent d'ailleurs le nom, comme la Faculté Commerciale de Cologne (*Stadtkölnische Handelshochschule*), l'Académie des Sciences commerciales de Francfort-sur-le-Mein (*Akademie für Handels-und Sozialwissenschaften in Frankfurt a/ Main* (1)).

Mais les écoles de commerce et d'industrie que nous avons tenté d'étudier jusqu'ici, s'adressent aux débutants. Nous devons rechercher maintenant les moyens employés

(1) Max Turmann. *Les universités et la préparation à la carrière des affaires*. (Le Correspondant, 1910, t. 2. p. 1129).

par les municipalités pour venir en aide aux petits entrepreneurs et aux petits négociants qui suivent déjà une carrière indépendante. Il est possible, tout d'abord, de fournir à ces hommes mûrs un enseignement analogue à celui que nous venons de voir donner aux élèves nouvellement sortis des écoles primaires ou des *Realschulen*. A coup sûr, il ne saurait être question d'inculquer à des gens déjà rompus à la pratique de leur métier, les notions rudimentaires que doivent recevoir des enfants. Néanmoins, un profit incontestable peut être retiré par les petits patrons, d'indications données par exemple sous forme de conférences pour leur signaler les procédés routiniers à éviter, les moyens d'exploitation à adopter, les nouveaux débouchés qui leur sont ouverts par l'état du marché. La ville de Munich s'est inspirée du bien de la classe moyenne en adjoignant à ses écoles professionnelles des cours réservés aux artisans et aux petits négociants. Cette initiative lui avait été suggérée par l'empressement mis par certains d'entre eux à solliciter leur admission dans les écoles réservées aux enfants. Cologne, Dortmund, Hanovre, Magdebourg elles-mêmes, ont créé des cours de cette nature. Tantôt, les entrepreneurs sont groupés pendant plusieurs semaines dans une école et reçoivent un enseignement donné sans interruption pendant la journée entière. Ce mode d'organisation a l'inconvénient de les forcer à quitter momentanément l'exercice de leur industrie ou de leur négoce. On tend donc à lui substituer des cours répartis sur une durée plus longue, mais laissant entre eux des intervalles suffisants pour permettre à ceux qui les suivent de vaquer à leurs occupations habituelles. Quand l'importance des localités le permet, on s'efforce d'augmenter encore l'effi-

cacité des cours patronaux en les donnant dans des ateliers modèles (*Musterwerkstätten*) pourvus de tous les perfectionnements créés par la technique moderne. Les artisans peuvent, de la sorte, se tenir constamment au courant des procédés nouveaux et de l'amélioration de l'outillage. Certaines villes vont même plus loin en transformant le personnel de ces ateliers en sortes de spécialistes consultants, qui doivent se tenir en permanence à la disposition des patrons pour les renseigner sur toutes les questions les intéressant. Une documentation abondante leur est fournie sous forme de musées et d'expositions permanentes de marchandises, de machines, etc. On nous permettra par exemple de reproduire le programme tracé pour les ateliers modèles par la Chambre de Commerce de la Haute-Bavière et dont l'exécution a été entreprise par la ville de Nuremberg :

1° Organisation de cours de comptabilité, tenue des livres, arithmétique commerciale et industrielle et pratique des différents métiers ;

2° Collection de travaux modèles exécutés dans les ateliers par des patrons ;

3° Collection de travaux modèles exécutés dans les ateliers par des ouvriers ;

4° Collection de travaux-modèles exécutés dans les ateliers par des apprentis ;

5° Collection de produits bruts ou demi-fabriqués ;

6° Collection de matières premières ;

7° Collection technique (outillage et machines) ;

8° Bibliothèque de livres et revues techniques ;

9° Collection de modèles ;

10° Collection de dessins et projets ;

11° Organisation d'un bureau de préparation de dessins et projets industriels ;

12° Préparation de conférences avec projections sur des matières techniques ;

13° Bureau de consultations techniques, en rapport avec le bureau de dessin ;

14° Organisation d'expositions périodiques de machines, d'outils et d'appareils destinés à la petite industrie ;

15° Essai des machines et des matériaux ;

16° Indication de références ;

17° Organisation d'un dépôt des prospectus et des catalogues des maisons fournissant les différentes professions ;

18° Dépôt de livres d'adresses ;

19° Organisation d'un service de consultations juridiques ;

20° Organisation d'un service d'encaissement ;

21° Allocation de prêts aux patrons désireux d'améliorer leur entreprise, au moyen du concours de la Caisse centrale Coopérative des gens de métier de la Bavière (*Bayerische Zentral-Handwerkersgenossenschaftskasse.*)

L'institution d'ateliers de cette nature et de cours pour les artisans et les petits négociants, tend à se généraliser. Le 4 mars 1909, un projet Trimborn-Hitze, déposé à la Chambre des députés prussienne, demandait que leur création fut rendue obligatoire pour toutes les villes d'une certaine importance (1). Il est à croire cependant que l'adoption de cette proposition est encore assez éloignée. On sait en effet que l'établissement des écoles de perfectionnement pour apprentis et jeunes ouvriers, est laissé

(1) D'après Thissen-Trimborn, *loc. cit.*

jusqu'ici en Prusse, à la discrétion des municipalités. L'obligation doit évidemment leur être imposée en cette matière avant qu'aucune mesure puisse être prise pour rendre plus étendue l'instruction professionnelle des représentants de la classe moyenne.

Au reste, l'enseignement technique est menacé de rester stérile s'il n'est pas complété par les mesures nécessaires pour permettre aux petits entrepreneurs de mettre en pratique les connaissances qu'ils ont acquises. Un artisan peut être parfaitement convaincu des avantages d'une machine ou d'un outil perfectionné et manquer des fonds nécessaires à son achat. La municipalité fera donc œuvre utile en l'aidant à se procurer, dans de bonnes conditions, les engins qui lui permettront d'améliorer le rendement de son travail. Un exemple remarquable a été donné en cette matière par la ville de Saint-Jean (Sarrebrück). Celle-ci exploite directement une usine à gaz et une station électrique : elle peut donc fournir à très bon marché la force motrice aux petites entreprises. De plus, pour encourager les patrons à se procurer l'outillage nécessaire, elle a créé un bureau d'études chargé de se mettre, d'une manière absolument gratuite, à la disposition des artisans désireux d'améliorer leurs moyens de production. Des plans, des projets sont établis de la sorte ; on détermine d'une manière précise la somme à déboursier. Si le devis proposé est accepté, la ville entre directement en pourparlers avec les constructeurs de machines pour la fourniture complète de l'outillage, comprenant non seulement les moteurs, mais encore les engins de toute nature destinés à utiliser la force. L'importance des marchés qu'elle conclut de la sorte vaut à la municipalité, chez ses fournisseurs, un rabais de 10

à 15 0/0 sur les prix ordinaires. Elle renonce à tout bénéfice et fait un entier abandon de la remise aux entrepreneurs pour lesquels elle s'entremet. En outre, elle consent à ceux dont les garanties sont suffisantes des prêts destinés à être remboursés en cinq ans moyennant un intérêt modique et dont le montant peut s'élever parfois jusqu'à 6.000 marks. La confiance manifestée de la sorte par la municipalité n'a jamais été trompée. Tout au contraire, son initiative a produit les plus heureux résultats. On a vu d'ailleurs d'autres villes s'en inspirer, bien que d'une façon moins étendue sans doute pour procurer aux abonnés de leurs services de gaz et d'électricité les moteurs destinés à utiliser efficacement la force motrice. De plus, la fourniture de cette dernière a lieu le plus souvent suivant un tarif établi de manière à favoriser les petits entrepreneurs. On signale en Bavière dans certaines communes, mêmes des plus petites, d'intéressantes tentatives d'utilisation de la puissance hydraulique pour le transport de la force à domicile. L'Etat accorde des subventions importantes aux municipalités qui se distinguent par cette initiative.

La sollicitude manifestée par les différents organes administratifs pour les représentants de la classe moyenne n'a d'ailleurs rien qui puisse surprendre. Tous les esprits préoccupés des questions sociales contemporaines s'accordent à reconnaître l'importance de la constitution d'une catégorie intermédiaire entre le capital et le travail. Refuser de s'associer aux efforts faits par le petit commerce et la petite industrie pour résister à la concurrence des grandes entreprises équivaldrait à abandonner l'ordre social aux tiraillements de deux forces anta-

gonistes, celle exercée vers le haut par une série de grands patrons, impuissants par le nombre, mais capables de renverser tous les obstacles par les sommes dont ils disposent; en bas, celle d'une foule de prolétaires, qui puisent dans leur cohésion l'espérance de leur succès. L'importance de la constitution et du maintien de la classe moyenne est plus grand en Allemagne que partout ailleurs parce que le phénomène de concentration y est plus accentué. Si l'on n'y prend garde, les villes importantes finiront par se trouver peuplées uniquement de salariés, qui se fourniront du nécessaire chez quelques dizaines de gros entrepositaires. On devrait augurer les pires conséquences d'un état social ainsi constitué. Privés de toute espérance de s'élever au-dessus de leur condition et de parvenir un jour à l'indépendance économique, les ouvriers deviendraient des prolétaires au sens étroit du mot, c'est-à-dire des gens condamnés à vivre dans un dénuement toujours croissant sans pouvoir s'arracher à celui-ci. La lutte des classes ne se réduirait plus alors à l'antagonisme d'intérêts opposés, elle se trouverait bien vite mise en action de la façon la plus redoutable. Les villes allemandes ont compris que le meilleur moyen d'empêcher le conflit des deux partis adverses était d'interposer entre eux une classe intermédiaire qui donnerait au corps social la cohésion dont il manque. En outre, le point de vue de la prospérité nationale s'ajoute à ces considérations pour pousser les municipalités à développer la valeur et la capacité des représentants de la condition intermédiaire, ouvriers d'élite et petits patrons. L'expérience montre en effet que l'augmentation des connaissances techniques de son personnel permet seule à l'industrie de progresser et de s'assurer une situation pré-

pondérante sur les producteurs des autres pays, moins bien pourvus sur ce point. L'existence d'une classe moyenne est indispensable à la vie d'un peuple. Une nation de prolétaires se verrait bientôt réduite en poussière par la désunion de ses parties constituantes ; une nation de manœuvres serait frappée d'impuissance économique au milieu de ses rivales.

BIBLIOGRAPHIE

- BACHEM et ROEREN. — Das Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes vom 27 mai 1896. 3^e éd. Leipzig. 1908 Dunker et Humblot.
- BEHREND (M.). — Gründung, Einrichtung und Verwaltung von obligatorischen kaufmännischen Fortbildungsschulen. Leipzig. 1905. Teubner.
- BIERMER. — Article Mittelstandsbewegung du Handwörterbuch de Conrad.
- BIERMER. — Die Mittelstandsbewegung und das Warenhausproblem. 1905.
- BLONDEL (Georges). — Les écoles techniques et de perfectionnement en France et à l'étranger (Réforme Sociale, 1910, t. II, p. 693).
- CRUGER. — Einführung in das Genossenschaftswesen. Berlin. 1907. Guttentag.
- CRUGER. — Zur Kritik der Agitation gegen die Konsumvereine. 1899.
- ENGEL (August). — Detaillisten-Fragen. Neue Aufgaben des Kleinhandels. 2^e éd. München-Gladbach. 1907. Volksvereinsverlag.

- ENGEL (August). — Handwerkerfragen. München-Gladbach 1907. Volksvereins-Verlag.
- GRAVELL. — Zum Kampf gegen die Warenhäuser ! Dresde-Blasewitz. 1899. Steinkopf et Springer.
- NEUHAUS. — Die Handwerkskammer, ihre Organisation und ihre Aufgaben. Leipzig. 1902. Klasing.
- PACHE (O.). — Die zeitgemässe Gestaltung der Fortbildungsschule. Wittenberg. 1890. Herrosé.
- PAPE (Richard). — Beiträge zur Losung der Frage : Handwerk oder Fabrik ? Insterbourg. 1903. J. Kraus Nf.
- PATUSCHKA (A.). — Die Praxis der Fortbildungsschule. Wittenberg. 1899. Herrosé.
- PETERS (W.). — Zur neuesten Entwicklung des Genossenschaftswesens im Handwerk. Crefeld. 1906. Greven.
- POHLE (L.). — Die neuere Entwicklung des Kleinhandels. Dresde. 1900. von Zahn et Jaentsch.
- PURPUS (Dr.). — Les chambres de métier en Allemagne. (Réforme Sociale 1910, t. II, pp. 49, 378).
- ROTH (Alfred). — Das kaufmännische Fortbildungsschulwesen in Deutschland, sein gegenwärtiger Stand und seine fernere Ausgestaltung. Hambourg. 1903. Verlag der Berufsgenossenschaft Deutschnationaler Handlungsgehilfen-Verband.
- RETZBACH (A.). — Die Handwerker und die Kreditgenossenschaften. Fribourg-en-Brisgau. 1899. Geschäftsstelle des Charitasverbandes für das Katholische Deutschland.
- SIMON (Oscar). — Die Fachbildung des Preussischen Gewerbe- und Handelsstandes. Berlin. 1902. Heine.
- SCHMITT (Harry). — Das kaufmännische Fortbildungsschulwesen Deutschlands. 2^e éd. Berlin 1897. Sigismund.

CHAPITRE VI

LES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES ET L'HYGIÈNE SOCIALE

L'hygiène sociale est unie par les liens les plus étroits à chacune des manifestations de l'intervention des communes en matière économique. Son objet est d'assurer en effet le bien et la sécurité physique de la population. L'observation la plus superficielle suffit à montrer que ce but ne peut être rempli que par une adaptation convenable de l'ensemble des conditions d'existence individuelle aux exigences les plus impérieuses de la justice sociale. La façon dont les besoins primordiaux d'habitation, de nourriture, de vêtement sont satisfaits exerce en effet sur la santé publique l'influence la plus notable. C'est ainsi, par exemple, que l'action funeste de l'insalubrité du logement n'est pas à démontrer : l'expérience la plus vulgaire suffit à rendre compte des maux physiques auxquels la population des taudis paye un large tribut. De même, on peut rapporter un grand nombre des affections chroniques des adultes et plus du quart des décès des enfants en bas âge aux défauts de l'alimentation.

Mais si les maux physiques sont fréquents et redoutables, ils sont en même temps, et par une heureuse

rencontre, relativement faciles à éviter : en écartant les causes qui les déterminent, on peut espérer en effet, sinon les réduire à néant, tout au moins en diminuer notablement le nombre et l'importance. Il sera donc particulièrement instructif d'étudier les manifestations de l'intervention municipale en cette matière : l'action des communes, outre l'efficacité qu'elle peut tirer du caractère assez aisé de sa tâche, emprunte en effet un intérêt particulier à l'importance qu'elle présente non seulement pour la classe modeste, mais pour la population tout entière. L'insalubrité ne limite pas ses ravages aux individus privés de ressources : par une solidarité redoutable, les gens aisés eux-mêmes doivent payer un tribut aux maux dont ils ont négligé de soulager les plus pauvres de leurs semblables. Nous retrouvons donc ici un exemple nouveau de l'alliance déjà relevée, dans les mobiles dont s'inspirent les déterminations des communes, entre la générosité, la bienfaisance, l'altruisme et le sentiment plus vulgaire de l'intérêt personnel. Mais nous ne chercherons pas à déterminer la part de chacune de ces catégories de mobiles dans les manifestations d'action sociale pratique que nous tenterons d'étudier. Nous nous contenterons de distinguer simplement, suivant le but qu'elles tendent à remplir les mesures hygiéniques relatives à la salubrité générale, aux matières alimentaires, au soin de l'enfance.

A) L'hygiène générale.

Il n'est pas utile d'insister sur l'influence du milieu dans lequel évolue l'individu. La pureté de l'atmosphère,

la salubrité de la maison, de l'atelier, sont des facteurs dont l'importance est partout reconnue. On admet aujourd'hui qu'un homme ne peut pas davantage subsister sans air respirable, sans soleil, sans propreté qu'il ne peut vivre sans manger. On mesurera donc la salubrité du milieu aux chances qu'il offre pour la conservation de l'existence individuelle. Or l'homme peut combattre efficacement les causes susceptibles de compromettre sa vie physique. Peu à peu, mais d'une façon constante, on voit s'élargir les rues des villes, se démolir les taudis, et la courbe de mortalité subir en même temps un fléchissement de bon augure. Bien plus, les conditions funestes qui paraissent imposées à l'homme par le climat ou les circonstances naturelles se laissent modifier aujourd'hui par une action sagement dirigée. La pratique des reboisements, des défrichements, l'assèchement des marécages, l'aménagement et la correction des cours d'eau permettent de transformer, dans une certaine mesure, le régime des pluies, des vents et la salubrité de toute une région. Bien entendu, l'intervention de l'homme est marquée en cette matière d'une efficacité variable suivant que l'objet de ses efforts l'intéresse de près ou de loin. En modifiant, pour reprendre le même exemple, la configuration géographique d'un territoire, on obtiendra des résultats qui, pour être durables, ne procureront à la population qu'une somme infime de bien-être. Tout au contraire, les changements apportés au mode d'habitation, à l'hygiène urbaine, produiront une amélioration réelle des conditions d'existence de chaque individu. L'action sociale des différents organes administratifs doit donc s'exercer de préférence à modifier les facteurs intéressant le plus directement la vie

intime et journalière des habitants. La mesure de son caractère pratique sera celle de ses résultats.

Le mode d'habitation semblerait, par sa nature, interdire à l'intervention municipale. Il paraît uni en effet au genre de vie de l'individu par des rapports trop intimes pour se prêter à une réglementation, si paternelle d'ailleurs qu'on puisse la supposer. L'analyse montre cependant que l'action des organes communaux est, en cette matière, des plus légitimes. La possession d'un logement insalubre menace l'intégrité physique de tous ceux qui viendront successivement l'habiter. C'est un mal organique, durable et dont la suppression demande du temps ou des capitaux. Malgré l'importance de ses caractères, qui pourrait nous faire insister immédiatement sur cette matière, nous réserverons pour une autre partie de ce travail l'étude des manifestations de l'activité des municipalités dans la lutte contre le taudis, c'est-à-dire contre le mal social le plus grave parce qu'il unit à la fois dans un redoutable ensemble l'insalubrité et l'immoralité. Néanmoins, il convient d'indiquer ici les directions principales suivies en pareille matière par l'intervention des communes : séparer ce sujet de l'étude des mesures générales d'hygiène sociale aurait pour effet de ne point donner une juste idée de l'étendue de ces dernières en retranchant de leur ensemble les plus importantes et les plus fécondes d'entre elles. Il convient de le dire, au reste, les municipalités n'ont point méconnu les devoirs qui leur incombaient. Elles ont encouragé la construction de maisons saines par l'allocation de prêts gratuits ou de subventions aux sociétés établies dans ce but. Des services de police et d'inspection des habitations ont été créés et encouragés. Des prescriptions nombreuses sont

intervenues pour exiger de manière rigoureuse l'observation des exigences minimum (*Minimalforderungen*) d'hygiène et de salubrité.

Certaines communes sont allées plus loin : pour assurer à leurs habitants un meilleur logement, elles ont pris soin de construire elles-mêmes les maisons qu'elles leur destinaient. Mais toutes ces manifestations de sollicitude et de zèle n'ont pu que diminuer le mal social dont elles recherchaient la suppression. Des enquêtes administratives nous révéleront en effet que, dans certaines villes allemandes, le cinquième et parfois jusqu'au quart de la population ne dispose pas, pour son sommeil, du cube d'air réglementaire de 10 mètres pour les adultes et 5 mètres pour les enfants. Nous verrons, chose plus lamentable encore et qui constitue sans doute l'un des derniers degrés de l'abjection, — des ménages ouvriers abandonner jusqu'à leur chambre et à leur lit à des logeurs à la nuit pour gagner ainsi quelques dizaines de pfennigs. Nous passerons en revue les conditions de logement de certaines villes réputées de salubrité satisfaisante et nous constaterons l'entassement des individus, sans séparation de sexe, dans des habitations dont la seule pièce sert quelquefois d'abri à quatorze personnes. Pour donner dès maintenant une juste idée du fléau de la surpopulation et de son étendue, il nous suffira de prendre l'exemple de la ville de Bayreuth, dont l'importance est moyenne et l'hygiène générale bien observée, mais où, sur 235 logements abritant des familles entières, l'on en trouvait récemment 22 ne comprenant qu'une seule pièce. Et si l'on s'efforçait de pénétrer plus intimement encore dans les conditions d'existence des habitants de ces derniers, on constatait que 77 0/0 d'entre eux ne

possédaient qu'un lit pour deux personnes ou davantage ! Si l'on songe que dans de parcs taudis se trouvent en tassés les vieillards décrépits, les enfants en bas âge, les femmes en couches, on comprendra que l'ouvrier prenne son habitation en dégoût et demande aux excitations de l'alcool ou de la débauche les joies que lui refuse son intérieur. On s'expliquera de même les ravages de la tuberculose et la décroissance constatée de la vigueur physique de la race allemande.

Malgré l'importance de l'influence exercée par l'hygiène de l'habitation sur la santé de la population, ce facteur n'est pas seul à déterminer le degré plus ou moins élevé de l'hygiène sociale. Si nous suivons en effet l'ordre d'éloignement progressif des divers facteurs par rapport à l'individu, nous constaterons que la nature même du terrain sur lequel repose la maison n'est pas indifférente à l'intégrité physique de ceux qu'elle abrite. Bâti sur un sol humide, le logement sera malsain et propre à engendrer chez ses habitants des maladies chroniques : rachitisme, tuberculose, scorbut. Un relevé fait à Munich montrait l'existence de la première de ces affections comme presque spéciale aux enfants des familles vivant dans des rez-de-chaussée ou des sous-sols. La seconde se manifeste avec une fréquence particulière chez les couteillers de Solingen, travaillant à domicile, et perpétuellement exposés à respirer les poussières liquides entraînées par la rotation de leurs meules. Si la dernière enfin a presque disparu, c'est grâce à la suppression progressive des taudis innombrables où se recrutaient ses victimes. L'hygiène sociale commande donc impérieusement d'assainir par le drainage le sol qui doit porter des habitations. Mais une opération de cette nature exige le concours

d'agents techniques ; son accomplissement représente en outre une dépense appréciable. On comprend donc que beaucoup de municipalités s'efforcent de suppléer en cette matière la bonne volonté des individus. Comme nous le verrons par la suite, il suffit, dans certaines villes comme Francfort-sur-le-Mein, aux individus désireux d'édifier un immeuble d'en faire la déclaration à l'administration communale. Celle-ci prend à sa charge les frais de dessèchement et d'aménagement de la surface à bâtir. L'humidité n'est point au reste la seule déféctuosité dont puisse souffrir un terrain. Certains sols recèlent des miasmes qu'il importe au plus haut degré de détruire ou d'écarter. Un traitement approprié de ces sols déféctueux les rend le plus souvent propres à l'habitation. Sur les bords des branches mortes formées par le « Vieux Rhin » entre Strasbourg et Ludwigshafen-Mannheim, les fièvres intermittentes colportées en été par les moustiques rendaient le séjour vraiment funeste. La régularisation du cours du fleuve a permis de remédier à cet inconvénient. Il est enfin des terrains que leur nature rend absolument impropres à l'habitation. Ils sont situés surtout sur l'emplacement des anciens cimetières, aux abords des abattoirs, des champs d'épandage, des établissements insalubres. Le devoir des municipalités est de prendre les mesures réglementaires dont la loi leur donne la libre disposition pour empêcher l'édification d'habitations dans des lieux aussi malsains (1). Nous ne donnerons pas d'exemple d'emploi de ce mode d'action sociale. Il est

(1) Les lois traitant de l'ensemble des mesures d'hygiène à prendre par les municipalités sont rares en Allemagne. On assimile les dispositions de salubrité à celles de police, dont l'exercice est confié en Allemagne à l'action communale.

commun en effet à toutes les municipalités du monde civilisé.

Mais l'hygiène sociale n'est pas compromise seulement par la mauvaise disposition des habitations et la défectuosité du sol qui les porte. Le rapprochement d'un trop grand nombre de logements, fussent-ils en eux-mêmes parfaitement sains, — n'est pas sans présenter de grands inconvénients pour la santé publique. La vie urbaine est par elle-même, et sans qu'il soit nécessaire de la supposer aggravée d'une insalubrité particulière des différents immeubles, un facteur défavorable pour l'hygiène. Le manque d'air, de lumière, d'exercices physiques, l'abus d'une nourriture excitante et trop dénuée d'éléments végétaux, les vices spéciaux aux agglomérations contribuent à rendre le séjour des grandes villes véritablement funeste. Nous l'avons remarqué au début de ce travail, la durée moyenne de la vie est notablement inférieure à Berlin et dans les centres urbains les plus importants, au chiffre fourni par la campagne. Or, l'expérience le montre, ces effets funestes ne sont nullements attachés d'une manière définitive à l'existence urbaine. Les villes modernes, bâties avec le souci d'éviter l'entassement, sont d'une salubrité égale et parfois supérieure à celle des territoires ruraux eux-mêmes. La mortalité générale de la Prusse est égale à 204 décès par 10.000 habitants. Or, si l'on voit le chiffre correspondant monter à 224 à Beuthen, 236 à Königshütte, villes industrielles et de développement mal réglé, il s'abaisse à 146 à Dusseldorf, 136 à Cassel, 116 à Bielefeld, où le souci de l'hygiène publique a toujours été prépondérant. Bien plus, les différentes parties d'une même cité peuvent différer grandement en salubrité suivant le caractère plus ou moins

normal de leur constitution. Sur 10.000 habitants de Berlin, 134 meurent chaque année, mais les faubourgs de cette ville, Charlottenbourg et Rixdorf, construits récemment, sont aussi beaucoup plus sains : le taux de mortalité ne dépasse pas 120 dans le premier, 128 dans le second. Cette comparaison sera plus frappante encore si nous isolons du total des décès ceux qui sont dus à la tuberculose pulmonaire, maladie presque spéciale à l'existence urbaine. Cette affection fait mourir à Berlin 18,2 individus par 10.000 habitants et seulement 10,5 à Charlottenbourg, 12,2 à Rixdorf (1). Il est donc exact de dire que les défauts de l'existence urbaine ne sont pas incurables. Une municipalité soucieuse de ses devoirs rencontrera au contraire les résultats les plus satisfaisants en s'efforçant de remédier aussi largement que possible aux vices de sa constitution.

Le premier des maux contre lequel doit s'engager la lutte est à coup sûr l'entassement. L'observation la plus vulgaire suffit à prouver que les quartiers les plus peuplés paient aussi le tribut le plus élevé aux maladies ou à la mort. Et si leur exiguité par rapport au nombre de leurs habitants va jusqu'à la surpopulation, c'est-à-dire jusqu'à dépasser la limite du minimum d'air et de lumière exigé pour chaque individu, ces quartiers se transforment en foyers de pestilence, imposant à la ville entière leur voisinage et leur contagion. L'hygiéniste Liebig divisait, il y a cinquante ans environ, le territoire de la ville de Munich en un certain nombre de sections de forme carrée et d'égale superficie. Il signalait, pour chacune d'entre elles, un chiffre de mortalité d'autant plus élevé que le

(1) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1910, p. 50.

nombre relatif des habitants était plus considérable. Le taux des décès dus à la tuberculose s'affectait de cette progression dans une proportion très appréciable. C'est donc par le dégagement des quartiers les plus encombrés que les communes peuvent espérer parvenir à l'amélioration de leur hygiène. Des efforts sont entrepris par les villes allemandes pour donner à leur périphérie la vie dont l'avait privée la concentration de la population dans les quartiers d'affaires et d'industrie. La démolition des fortifications a permis à la plupart d'entre elles de s'entourer d'une ceinture d'espaces libres où la construction des habitations est soumise à certaines conditions d'espacement, d'esthétique et d'hygiène. Des arbres sont plantés et des jardins tracés dans l'intervalle des édifices ; on obtient ainsi un *Ring*, promenade circulaire d'une grande salubrité. Si le goût des architectes a parfois déshonoré ces emplacements par l'édification de villas polychromes qui donnent au visiteur une impression pénible de disparate ou de décousu, on a su, dans un grand nombre de cités, donner au *Ring* un aspect fort engageant. Le *Ring* de Cologne, celui de Metz peuvent être cités comme des modèles du genre.

Mais ce procédé de déconcentration ne s'applique qu'à une part restreinte de la population urbaine : la plus aisée, celle qui peut se fixer dans les villas et les constructions de luxe de la périphérie. Il convient d'exercer la même action bienfaisante sur les habitants modestes, dont le besoin d'aide est précisément le plus étendu. Pour ceux-ci, les municipalités procèdent soit par annexion de faubourgs, soit par construction directe des quartiers devenus nécessaires. Nous étudierons par la suite les moyens employés par ces administrations pour assurer le dévelop-

pement méthodique et harmonieux de leurs terrains bâtis, mais nous devons relever déjà l'influence de ces moyens sur la salubrité générale. Les plans d'extension sont généralement tracés par zones concentriques (*Zonenbauordnung*). Chacune de celles-ci se voit assigner des conditions d'hygiène spéciales suivant la densité prévue de sa population. La largeur des rues, le nombre des étages, le rapport de la superficie de la surface construite à celle des espaces libres se trouvent déterminés suivant la situation du quartier et le nombre de ses habitants. Si l'on ne peut détruire immédiatement les parties malsaines d'une ville, on fait en sorte d'imposer à son développement le respect des lois les plus importantes de l'hygiène sociale. Et pour éviter que l'incommodité, l'éloignement, la laideur utilitaire de ces nouveaux quartiers ne viennent à en écarter une partie de la population, on prend soin de les doter dès l'abord de tous les perfectionnements de la technique moderne. A Francfort-sur-le-Mein, une rue n'est jamais ouverte sans recevoir immédiatement son revêtement de macadam ou d'asphalte et son équipement en caniveaux, égoûts, canalisations d'eau et de gaz, câbles électriques, etc. Des lignes de tramways divergent du centre de la ville vers chacun de ses faubourgs pour assurer à ceux-ci une communication rapide avec la cité. La plupart des municipalités exploitent elles-mêmes ces moyens de transport : elles peuvent ainsi faire bénéficier le public de conditions d'un bon marché fort appréciables. On voit enfin des municipalités, comme celle de Fribourg-en-Brisgau, soigner particulièrement l'aspect extérieur de leurs quartiers neufs, alors même qu'ils sont destinés à la classe la plus pauvre. Il ne semble pas que cette sollicitude doive être regardée

comme excessive : elle est propre au contraire à faire mieux apprécier par la population les réformes entreprises pour améliorer ses conditions d'existence, à lui faire sentir l'agrément de la salubrité urbaine en même temps que son utilité.

Le contrôle exercé sur le développement harmonieux et hygiénique des quartiers neufs d'une ville ne doit pas faire oublier l'assainissement indispensable de sa partie centrale. Cette opération ne peut s'accomplir que suivant une seule formule : l'augmentation de la superficie des espaces libres par rapport à l'ensemble. Si l'emploi de ce moyen n'entraîne dans certaines villes d'origine récente que la disparition de quartiers d'un intérêt absolument nul, il arrive à des municipalités dont le passé est fort riche en souvenirs historiques de se trouver placées entre leur souci du bien-être physique de la population et leur respect pour les reliques des temps écoulés. Certaines d'entre elles ont procédé d'une manière fort ingénieuse pour échapper à cette alternative. A Francfort-sur-le-Mein par exemple, on a résolu de conserver intactes toutes les parties intéressantes et pittoresques des quartiers anciens. On a donc recouru, pour les assainir, à des démolitions entreprises au centre des groupes de vieilles maisons, sans en altérer ni les façades, ni mêmes les parties intéressantes de l'intérieur. Parfois, des cloîtres, d'antiques cimetières sont transformés en jardins publics, offrant ainsi des lieux de repos au centre même de la ville et permettant aux habitants de quitter un instant les rues pleines de fièvres et de se délasser dans la contemplation du passé. Quand les circonstances n'imposent pas le respect de la configuration des quartiers historiques, des espaces libres sont ouverts largement sur l'emplacement de constructions

sans valeur et sans intérêt. Berlin possède plus d'un dixième de sa surface en parcs et jardins de toute nature, Francfort, près du tiers. On peut ajouter à titre de comparaison que Paris n'en comporte pas même un vingtième : exactement 4 1/2 0/0. Ces espaces libres reçoivent le plus souvent un aménagement propre à leur faire rendre la plus grande somme de services. C'est aux enfants qu'ils sont le plus utiles. On y établit donc des jeux et des divertissements gratuits destinés à les rendre vraiment attrayants. En outre, on s'efforce de créer dans la plupart des villes des terrains de jeux spéciaux pour les enfants : leur superficie est parfois considérable. Ils atteignent à Breslau plus de 90 millions de mètres carrés 30 millions de mètres carrés à Cologne, 23 millions à Dresde, 20 millions à Fribourg-en-Brisgau. Hambourg a pris une initiative intéressante en créant des jardins de sable (*Sandgarten*) partout où l'espace restreint dont elle dispose ne lui permet pas d'établir des promenades véritables. Ces jardins sont de simples emplacements dont l'étendue ne dépasse pas quelquefois un millier de mètres carrés. On les recouvre d'une épaisse couche de sable de mer, renouvelée chaque mois. C'en est assez pour fournir l'exercice et l'amusement à des enfants qui, sans cette mesure ingénieuse, n'auraient que la rue pour prendre leurs ébats. Le nombre des jardins de sable est, à Hambourg, de 83 (1). Les dépenses imposées aux municipalités par les mesures de cette nature sont parfois considérables. Elles atteignaient en 1905, 30.954 marks à Berlin, 28.819 marks à Francfort-sur-le-Mein, 18.000 marks à Munich, 11.000 marks à Charlottenbourg. Certaines villes

(1) *Année Sociale Internationale*, 1910, p. 74.

ont même été jusqu'à créer une commission municipale des espaces libres (1).

Mais il ne suffit pas, pour une municipalité, de se dépouiller peu à peu de ses quartiers malsains et d'ouvrir de vastes espaces libres, destinés à assurer la circulation d'une atmosphère salubre. Il convient encore de venir en aide aux habitants en leur fournissant les moyens de se conformer, dans la tenue de leur intérieur, aux exigences de l'hygiène. On doit donc mettre tout d'abord à leur disposition le produit le plus nécessaire à toutes les formes de l'alimentation et de la propreté : une eau saine. Nous n'entreprendrons pas de passer en revue les efforts accomplis par les municipalités pour satisfaire en cette matière les besoins de leurs habitants : il n'est pas en effet d'administration communale de quelque importance qui ne possède et n'exploite, au moins par intermédiaire, un service de distribution d'eau. Il nous semble cependant qu'on peut trouver une preuve de l'intérêt suscité par ce devoir d'hygiène sociale dans l'initiative prise, pendant une seule année (1907) par 26 villes différentes, abandonnant le système de la concession pour employer celui de la régie municipale directe. On peut citer dans ce nombre München-Gladbach, Bonn, Ludwigshafen, Brandebourg (2). Le nombre des communes exploitant elles-mêmes leur service d'eau est aujourd'hui fort élevé. Les plus petites localités suivent l'exemple des grandes villes, et l'on voit de simples bourgades s'unir pour procurer l'eau potable à leurs habitants. On peut citer par exemple le système d'alimentation qui fonctionne depuis 1899 dans la partie

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 110.

(2) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1910.

montagneuse de la Bavière méridionale nommée la *Rauhalp*, et dont les premiers projets remontent à 1870. 217 communes et 763.000 individus y participent aujourd'hui. De même, 26 villages du Palatinat rhénan (district de Pirmasens) ont créé, à frais communs, un service de cette nature. Une loi promulguée en Bavière le 24 mars 1908 a d'ailleurs autorisé le ministère compétent à consentir des prêts aux localités rurales désireuses de prendre la même initiative (1). Si l'on nous permet d'opposer aux distributions d'eau créées par les municipalités des campagnes les services institués par les très grandes villes, nous citerons, malgré les détails techniques auxquels nous entraînera cette hardiesse, le remarquable dispositif adopté récemment par le faubourg berlinois de Charlottenbourg. L'eau est puisée à une très grande distance de la ville, en deux endroits différents : Jungfernheide dans la vallée de la Sprée et Teufelsee dans la forêt de Grünewald. Dans les deux endroits, le liquide est amené des profondeurs du sol par des puits artésiens. Après une aération convenable, il est filtré sur gravier et sur charbon dans des bassins de plus de 2.000 mètres carrés de superficie, et de 12.000 mètres cubes de contenance. Ainsi purifiée, l'eau possède toutes les garanties de sécurité désirable.

Pour provoquer un usage plus étendu de la distribution d'eau de la part des classes modestes, on ne s'est pas contenté de mettre à leur disposition des bornes-fontaines nombreuses et des appareils de puisage publics. Un grand nombre de municipalités établissent un tarif décroissant du prix des abonnements, de manière à décharger pro-

(1) *Kommunale Gesundheitspflege* (Gemeinnützige Volksbibliothek, Nr. 7). Volksvereins-Verlag.

portionnellement les petits consommateurs. Souvent aussi, ces derniers ont droit, sans aucun frais, au raccordement à la canalisation et parfois à la pose de tout l'appareillage intérieur de leurs maisons. Ailleurs, on emploie les compteurs du système dit en Angleterre *penny-in-slot*, qui débitent 1 mètre cube d'eau pour une certaine somme placée dans une fente. Ces compteurs sont réglés spécialement suivant l'importance de l'immeuble à alimenter ; les habitations modestes sont ainsi spécialement favorisées ; 10 pfennigs suffisent quelquefois à leur procurer 1.000 litres d'eau. Ces mesures ont contribué à généraliser l'emploi de ce liquide dont on voit la consommation croître sans cesse. Dans certaines villes, comme Augsbourg et Munich, elle dépasse aujourd'hui 200 litres par tête d'individu. D'ailleurs, on tend à rendre ce mouvement plus prononcé encore en interdisant l'usage des citernes et des puits découverts, si dangereux pour la santé publique.

Mais une grande partie de l'eau fournie aux individus pour les usages du ménage est destinée à être souillée, puis rejetée comme inutile. Or elle est devenue un foyer d'infection qu'il importe de soustraire, dans l'intérêt de l'hygiène, au contact des objets usuels ou à l'absorption directe par le sol. Il convient donc de la recueillir pour l'évacuer et lui faire subir un traitement propre à la rendre inoffensive, il faut enlever de même tous les déchets qui se développent dans les grandes agglomérations. Les matières organiques contenues dans ces produits souillés sont propres à se putréfier rapidement et à compromettre la santé publique. Mais l'ensemble des déchets de toute nature forme une masse considérable. On calcule qu'elle s'élève, pour un individu, à 150 ou 160 mètres cubes par

an. C'est donc de 2 ou 300 millions de mètres cubes de matières usées que les communes les plus importantes doivent assurer l'évacuation. Les municipalités allemandes se distinguent par la technique perfectionnée qu'elles emploient pour satisfaire à cette exigence de l'hygiène publique. Elles ont abandonné pour le plus grand nombre le procédé primitif qui consiste à rejeter les produits de décomposition, sans traitement préalable, dans les cours d'eau qui traversent les villes, transformant ceux-ci en foyers d'infection. Les matières usées sont refoulées sur d'immenses surfaces septiques où leur circulation lente, au contact de l'air et de la lumière, parvient à les rendre inoffensives. Leur partie liquide peut alors être évacuée sans inconvénient dans les fleuves ou les rivières ; leur résidu solide est utilisé comme engrais. Ce mode de traitement subit d'ailleurs des modifications suivant les différentes villes. Dans plusieurs d'entre elles par exemple, le produit des ordures ménagères, du balayage des rues, etc., est mis à part pour être incinéré. On obtient ainsi un combustible d'une teneur en carbone assez élevée et qui, convenablement mélangé avec du charbon et brûlé sur des grilles à grande circulation d'air, fournit un chauffage très économique. Des chaudières de services d'eau, des stations électriques sont alimentées de la sorte. Les municipalités perçoivent des taxes spéciales pour assurer la construction et l'entretien de leur réseau d'égouts ; ces taxes sont généralement calculées d'après le montant de l'impôt foncier des terrains ou de la valeur locative des habitations. Ces administrations communales s'efforcent d'exercer en cette matière l'influence que nous leur avons vu manifester pour déterminer les ménages modestes à s'abonner à la distribution d'eau. Le raccorde-

ment au tout-à-l'égout est généralement obligatoire, mais son prix décroît suivant l'importance des maisons et le caractère des quartiers. Ailleurs, on se contente de lutter contre l'apathie des petits propriétaires en faisant peser sur eux l'influence de leur propre intérêt. A Strasbourg, par exemple, le prix de l'enlèvement des ordures est double pour ceux qui négligent de se faire raccorder à la canalisation générale (1).

Pour permettre aux individus de conserver leur santé physique, il convient encore de leur fournir, en dehors des manifestations d'aide permanente dont nous venons de parler, des secours spéciaux dans certaines circonstances de leur existence. Lorsqu'une maladie contagieuse éclate dans une famille, il n'appartient pas seulement de guérir le patient, il faut encore, après le rétablissement de celui-ci, faire désinfecter l'immeuble pour éviter la propagation des germes qu'il peut recéler. Ce devoir est mis par les différents gouvernements à la charge des municipalités. L'article 8 de la loi prussienne sur l'hygiène leur impose, en termes formels, la rédaction d'arrêtés relatifs à la désinfection (*Desinfektionsordnungen*). En outre, une loi d'Empire du 30 juin 1900 généralise cette prescription et désigne les maladies auxquelles elle doit s'appliquer (2). Elle indique encore la forme dans laquelle il doit être procédé à l'opération et les objets auxquels celle-ci doit s'étendre. Le mode de désinfection qu'elle préconise est pour ainsi dire continu : il ne consiste pas seulement en effet dans une mise en contact, à

(1) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1910, p. 475.

(2) Dr. C. Fraenkel, article *Desinfektion* dans le *Handwörterbuch* de Conrad.

l'issue de la maladie, des objets souillés avec un gaz ou une solution antiseptique. Des mesures sont prises pour assurer la destruction des germes pendant tout le temps de leur émission. « Il faut », dit l'exposé des motifs du texte législatif que nous venons de mentionner, « suivre « ponctuellement, du commencement à la fin de la maladie, les prescriptions de l'autorité compétente : c'est « au lit du patient (*am Krankenbett*) que la désinfection « doit avoir lieu. Il faut se garder de réserver celle-ci pour « la fin de la maladie ». Les communes prennent les mesures nécessaires pour satisfaire aux exigences de la loi. L'usage de crachoirs pour les tuberculeux fait, pour la plupart des municipalités allemandes, l'objet d'une prescription réglementaire. Les objets que le malade emploie constamment (linge, pansements, etc.) doivent être détruits. Le médecin traitant est rendu responsable du respect de ces dispositions. L'opération de la désinfection est le plus souvent gratuite. Dans certaines villes toutefois, elle donne lieu à la perception d'une taxe pour les individus jouissant d'un revenu déterminé. Le procédé employé varie suivant les lieux. Le plus souvent, les objets mobiliers sont transportés dans un établissement spécial et passés à l'étuve sèche. Le local affecté à la désinfection reçoit une installation particulière et spécialement appropriée à sa destination. Un mur sans aucune ouverture le divise en deux parties. D'un côté sont manipulés les objets souillés, de l'autre ceux qu'on a déjà fait passer par l'étuve. Cet appareil est maçonné dans le mur de séparation de manière à présenter un orifice de part et d'autre. Par une ouverture on introduit les matières infectées, par l'autre on les retire à l'issue de l'opération. Aucune interversion n'a jamais lieu entre les

deux parties de l'établissement. Un personnel spécial est attaché à chacune d'entre elles. Des règlements minutieux lui prescrivent les mesures à prendre pour éviter d'être lui-même contaminé. Chaque ouvrier doit porter un costume de travail spécial, qui subit également la désinfection à l'issue de chaque journée. Il lui faut également prendre un bain complet avant d'être autorisé à regagner sa demeure. Au reste, on s'efforce de faire comprendre au personnel des établissements de cette nature l'importance de ces mesures : c'est en effet le seul moyen d'en observer l'observation scrupuleuse. Les villes possédant des Universités organisent chaque année des cours de dix à quinze jours destinés à donner aux ouvriers des ateliers de désinfection les connaissances techniques indispensables (1).

B) L'hygiène alimentaire.

Mais l'intervention des communes ne se borne pas aujourd'hui à des circonstances purement accidentelles de la vie de l'individu. On l'a vue s'avancer récemment sur des terrains qui lui paraissaient interdits et complètement réservés jusqu'ici au jeu des intérêts individuels. Il semblait en effet importer fort peu aux municipalités que leurs habitants consommassent une nourriture saine ou nuisible. Elles leur laissaient, s'ils voulaient se procurer la première, le soin de la payer plus cher. Cependant, l'importance d'une alimentation conforme aux exigences de l'hygiène n'est pas à démontrer : elle permet

(1) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1901, XII, 20.

seule à l'individu de résister à la maladie et d'accomplir sans fatigue organique les plus durs travaux. Or, il est difficile à l'habitant des villes de s'assurer une nourriture saine. Il est en effet privé de tout contrôle sur les transformations subies par les matières alimentaires depuis leur production jusqu'à leur arrivée entre ses mains. De plus, la modicité de ses ressources lui permet rarement de payer un prix suffisant pour se procurer un produit pur de toute sophistication. Ces deux conditions justifient l'intervention des communes pour assurer à leur population une nourriture saine et de prix modéré.

Cette dernière condition nous occupera tout d'abord. Nous sommes familiarisés en effet avec les efforts accomplis par les municipalités pour assurer à leurs habitants une alimentation économique. Depuis plus d'un siècle, nous possédons des lois permettant aux administrations communales de s'opposer par des taxes appropriées, au développement démesuré du prix des denrées essentielles : le pain et la viande. L'Allemagne restreint à la tarification de cette dernière le pouvoir réglementaire des municipalités. La consommation du pain n'atteint pas en effet pour la population germanique une proportion semblable à celle de beaucoup de peuples. La réglementation du prix de cet aliment ne présente donc pas une importance bien grande. En revanche, la préoccupation d'assurer à bon marché l'approvisionnement en viande de la population fait l'objet d'un souci constant des administrations communales. Les mesures prises dans ce but sont parfois empreintes d'une énergie qui nous est inconnue. On a même proposé d'appliquer à l'exercice de la profession de boucher le procédé d'exploitation directe dont les municipalités font usage pour améliorer certains

services publics dont la bonne gestion intéresse particulièrement la population. Ce projet n'a pas encore rencontré de réalisation : en effet, les Allemands eux-mêmes verraient un excès dans l'appropriation directe d'un métier destiné par sa nature à l'exploitation individuelle. D'une part, en effet, on ne relève pas dans le commerce de la viande de concentration permettant d'induire une tendance au monopole. Tout au contraire, une division très grande s'y manifeste : on compte dans les villes 1 boucher par 173 habitants ; à la campagne, 1 par 387 (1). De plus, cette profession ne semble pas réunir les conditions requises par le socialisme d'Etat lui-même pour justifier une appropriation directe : « Les communes ont « entrepris à bon droit », dit M. le D^r Krautwig, « d'exploiter « elles-mêmes les services d'eau, de gaz et d'électricité. « Le mode de production et celui de consommation « exigent en effet l'unité et la sécurité du fonctionnement de ces entreprises ; celles-ci doivent donc se « trouver régies et possédées, dans l'intérêt du bien « public, par un organe capable de leur assurer les « qualités nécessaires. Au contraire, on peut trouver exagérée une intervention de la commune, à qui déjà l'on « reproche si vivement son caractère bureaucratique, « dans l'exercice du commerce de la viande ; les bouchers « peuvent en effet réclamer fort justement le droit de « s'acquitter librement de leur profession (2). »

Des raisons de même nature ne s'opposent pas à la taxation raisonnable du prix de la viande, pas plus qu'à

(1) Otto Gerlach, art. *Fleischergewerbe* du *Handwörterbuch* de Conrad.

(2) Cité par Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 115.

l'intervention des municipalités pour conclure, le cas échéant, des achats de bestiaux dans des régions éloignées où ces animaux ne coûtent pas cher pour les revendre ensuite aux détaillants et permettre à ceux-ci d'alimenter le marché local à des conditions de prix modérées. Certaines villes ont poussé plus loin dans cette voie, allant jusqu'à conclure des contrats d'approvisionnement avec des syndicats d'éleveurs ou des maisons d'importation pour assurer, pendant un temps déterminé, l'approvisionnement des bouchers de leur territoire. D'autres, Karlsruhe et Lubeck par exemple, se sont même transformées en producteurs en entreprenant par exemple de nourrir des porcs avec des ordures ménagères convenablement préparées (1). Dans les temps de grande cherté, certaines villes s'efforcent de créer à la viande un succédané en faisant venir de gros poissons de mer d'espèce commune mais de grande valeur nutritive, qu'on débite à la population. Mais, le plus souvent, c'est à la taxation que les municipalités ont recours pour assurer aux consommateurs de viande des conditions d'un bon marché suffisant. Parfois, on ne va pas jusqu'à fixer arbitrairement une limite aux prix pratiqués par les bouchers : on établit simplement pour une durée déterminée : jour, semaine ou mois, un cours moyen de la denrée, publié sur affiches et dans les journaux. Bien que dépourvue de tout caractère obligatoire, cette indication n'est pas sans influence sur les conditions de la vente au détail. Eclairé de la sorte, le public peut se refuser en effet à payer ses achats au dessus de la valeur normale.

Les municipalités peuvent encore exercer une action

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*.

indirecte sur le prix de la viande en réduisant dans la mesure du possible leurs perceptions d'octroi et leurs taxes d'abatage. Une sorte d'échelle mobile peut être établie pour introduire un certain équilibre dans les cours⁽¹⁾. Il est juste d'ajouter que les communes ne peuvent employer ce mode d'intervention sans une extrême prudence ; son abus serait propre en effet à compromettre leurs finances. Il n'en est pas de même du moyen auquel on voit recourir la plupart des municipalités : la taxation. S'il est recouru à cette dernière sans arbitraire, elle se présente comme le moyen le plus efficace d'assurer aux habitants le bon marché de leur alimentation. On peut citer un exemple de son emploi dans les mesures adoptées par la ville de Stuttgart. Le 1^{er} avril 1905, celle-ci décida de supprimer tout droit d'entrée sur les viandes, mais d'exiger en même temps des détaillants des conditions de vente spécialement avantageuses. Une convention fut donc conclue entre l'administration municipale et la corporation des bouchers (*Fleischerinnung*). Celle-ci prit, au nom de chacun de ses membres, l'engagement de respecter les prix fixés chaque mois par une commission formée du vétérinaire communal, du directeur des marchés, d'un employé de la police urbaine et de trois maîtres bouchers nommés par leurs collègues. Si des fluctuations importantes se manifestent sur les cours pendant la durée du mois, l'accord de trois membres de la commission suffit à provoquer une nouvelle réunion de celle-ci. La corporation des bouchers se reconnaît l'obligation de veiller sur l'observation du tarif par chacun de ses adhérents. Si cet engagement collectif se trouvait méconnu,

(1) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1910, p. 595.

la ville pourrait intervenir elle-même et infliger à chacun des contrevenants une amende de 50 marks par cas de transgression. Certaines municipalités, n'ayant pu faire aboutir des accords de cette nature, exercent à l'égard des bouchers des sortes de représailles en créant des magasins de détail pour leur susciter une concurrence. On peut citer en cette matière l'exemple de Thionville, où l'administration communale s'émut des bénéfices exorbitants réalisés par certains détaillants. Après s'être efforcée sans succès de ramener ces derniers à une notion plus exacte de l'intérêt public, la ville ouvrit en 1907 un magasin de vente alimenté par des achats directs aux producteurs. Bien que des taxes d'octroi, d'abatage, de pesage fussent perçues sur le bétail destiné au magasin municipal comme sur celui des bouchers, les prix purent être réduits immédiatement dans des proportions considérables. Berlin, Munich, Dresde, Königsberg, ont pris récemment une initiative analogue.

Le souci de fournir à la population une nourriture également saine et économique se manifeste encore dans l'institution de fourneaux ou cuisines populaires (*Volksküchen*) par certaines municipalités. Ces établissements sont généralement conçus de manière à n'effectuer aucun bénéfice et descendent de la sorte à l'extrême limite du bon marché. Ils sont d'une utilité particulière pour les célibataires ou pour les ouvriers empêchés par l'éloignement de prendre en famille le repas de midi. Nous avons signalé la mesure prise en cette matière par un grand nombre d'administrations communales qui versent à leur personnel une indemnité particulière de 50 pfennigs à 1 mark s'il vient à être employé dans des chantiers écartés, dans le voisinage desquels il ne peut se procurer facile-

ment sa nourriture. Parfois aussi, dans les mêmes circonstances, on met à la disposition des ouvriers municipaux des boîtes isolantes, à parois calorifuges très épaisses, où les aliments déposés au départ de la maison se conservent chauds jusqu'à l'heure du repas. Cette mesure est inspirée d'une remarque faite par les caisses d'assurance contre la maladie, qui relèvent l'influence pernicieuse exercée, l'hiver surtout, sur la santé des ouvriers, par la consommation d'une nourriture froide. La gastrite chronique est le résultat fréquent de cette alimentation défavorable. En outre, manquant de calorique, l'ouvrier se trouve porté bien souvent à boire de l'eau-de-vie pour se stimuler. Il porte alors un coup certain à son intégrité physique. Dans la suite de notre travail, nous noterons également la sollicitude prise, dans certaines villes, par l'administration de l'assistance, pour l'alimentation de la classe modeste. Une part des secours est fréquemment distribuée en nature, sous forme de vivres. La municipalité de Mannheim donne une large part à l'emploi de ce procédé. Les assistés viennent deux fois par jour chercher du pain et de la soupe aux fourneaux alimentaires établis dans les différents quartiers. La soupe leur est remise dans des gamelles calorifuges, qui conservent longtemps la chaleur de leur contenu. Les impotents reçoivent à domicile les portions qui leur sont destinées (1). D'autres villes remettent aux indigents du pain et de la viande. Des boulangeries municipales affectées au service de l'assistance existent à Francfort-sur-le-Mein, Leipzig, Nuremberg, Strasbourg, Cassel. La ville de Francfort distribue chaque année plus de 400.000 kilogrammes de

(1) *Zeitschrift für die Armenpflege*, 1906, 3.

pain. A Leipzig, les services communaux cuisent 325.000 kilogrammes de cet aliment. 100.000 kilogrammes sont demandés en outre à l'industrie privée.

Dans les régions où les pommes de terre sont abondantes, on en fait d'amples distributions. Les assistés de la ville de Ludwigshafen consomment annuellement 75.000 kilogrammes de ces tubercules. Pour terminer, disons que les secours fournis sous forme alimentaire sont parfois assez élevés pour entrer dans la proportion de 54 0/0 dans le total des allocations de l'assistance. Ce chiffre est celui de la ville de Mulhouse.

Mais, nous l'avons dit, assurer le bon marché de la nourriture réservée à la classe modeste n'est pas le seul but que doive se proposer une municipalité consciente de ses devoirs. Il convient encore que les produits alimentaires mis à la disposition du public ne contiennent aucun élément capable de nuire à la santé générale. Or les consommateurs ne peuvent contrôler eux-mêmes la bonne qualité des denrées qu'on leur propose. D'une part, en effet, il leur est impossible de suivre celles-ci pendant les manipulations qu'elles subissent entre leur lieu d'origine et la boutique où elles sont mises en vente. Plusieurs jours séparent parfois la production chez l'agriculteur du débit chez le détaillant. Au cours des transports, des changements de mains, les matières alimentaires s'altèrent ; des commerçants peu scrupuleux ne craignent pas de masquer leur état avancé par l'addition de produits plus ou moins nocifs. Parfois même l'artifice va plus loin et se transforme en fraude véritable ; les denrées ne doivent plus leur nom qu'à leur aspect extérieur et à l'habileté de leurs vendeurs. De pareils abus ne peuvent être tolérés et les municipalités doivent prendre elles-mêmes

les mesures nécessaires pour les rendre impossibles. Le public manque en effet de la subtilité et des connaissances techniques indispensables pour distinguer efficacement le produit sophistiqué de l'aliment naturel. Avant même qu'aucune prescription légale ne vint les y obliger, un grand nombre de villes avaient annexé à leur service des halles et marchés des laboratoires d'inspection des denrées où les produits destinés à servir de nourriture à la population étaient examinés gratuitement à la requête de leurs acheteurs. Une circulaire ministérielle exerça sur les communes du royaume de Prusse une pression marquée pour les amener à faire emploi de ce moyen d'hygiène. Le Congrès International de Médecine Vétérinaire réuni à Baden-Baden émit également un vœu pour la généralisation des services d'inspection alimentaire. En 1907, 39 grandes villes étaient signalées comme possédant des institutions de cette nature (1).

Mais la nécessité d'une action commune des différentes municipalités se faisait sentir surtout pour le contrôle sanitaire de deux produits particuliers : la viande et le lait. Par le caractère albumineux de leur composition, ces deux substances se trouvent exposées en effet à une décomposition rapide. En outre, la bonne qualité de la seconde d'entre elles présente, du point de vue de l'économie sociale, une importance considérable. Le lait sert de nourriture aux enfants en bas-âge. La moindre altération le transforme, pour ces organismes délicats, en un poison qui cause rapidement leur mort. Le taux de la mortalité infantile est particulièrement élevé dans les grandes villes. Cette circonstance défectueuse est due en

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 144.

partie à la mauvaise qualité du liquide qu'on y donne pour aliment aux enfants en bas-âge. Il appartient donc aux municipalités des centres les plus importants d'intervenir d'une manière énergique pour assurer à leur population infantile une nourriture vraiment saine. Nous reviendrons sur les mesures employées dans ce but par les communes en parlant des dispositions prises par elles pour améliorer l'hygiène de l'enfance. Il convient toutefois de mentionner une loi d'Empire de 1900 qui met à la charge de ces administrations la surveillance et le contrôle de la fourniture du lait à leurs habitants (1). La police locale reçoit le droit de faire des constatations et des prélèvements ; les voitures de livraison peuvent même être arrêtées en pleine rue pour vérification de leur contenu. Les municipalités ont apporté le plus grand soin à répondre à cette sollicitation législative. Des laboratoires spéciaux ont été créés et pourvus d'un personnel spécial de chimistes et de vétérinaires. L'établissement organisé à cet effet par la ville de Munich peut être cité comme modèle et comme exemple. Par ailleurs, on a tenté d'obtenir en quelque sorte le concours des éleveurs à l'amélioration du produit mis en vente. Les municipalités se mettent en rapports avec les syndicats de laitiers pour les amener à exercer eux-mêmes une surveillance sur leurs membres. Des conférences sont données à ceux-ci pour leur indiquer les meilleurs moyens de soigner, nourrir et traire les vaches. Parfois, des injections de tuberculine sont faites gratuitement aux bêtes à lait pour les immuniser contre la contamination et les empêcher de trans-

(1) C. Fraenkel, article *Nahrungsmittelpolizei* du *Handwörterbuch* de Conrad.

mettre celle-ci aux consommateurs. Le plus souvent d'ailleurs, les éleveurs fournissant une ville en lait sont astreints par celle-ci à une déclaration. Une inspection sanitaire de leurs étables a lieu périodiquement pour les amener à en écarter toute bête malade.

La bonne qualité de la viande ne présente pas la même importance que celle du lait : les individus qui la consomment sont en effet plus robustes que les enfants en bas-âge, dont le frêle organisme ne résiste pas à l'infection produite par un liquide avarié. Néanmoins, comme la chair du bétail est, en Allemagne surtout, l'un des aliments principaux de la population, il importe de prémunir celle-ci contre toute altération trop prononcée de ce produit. A l'instar du lait d'ailleurs, la viande peut transmettre à ceux qui l'absorbent des maladies nombreuses, dont la tuberculose est la plus fréquente et la plus grave. L'intérêt de l'hygiène sociale exige donc un contrôle minutieux des qualités de la denrée offerte sur les marchés et chez les bouchers. Au reste, les corps compétents ne tardèrent pas à saisir toute l'importance d'un service de surveillance sanitaire de la viande. Le Congrès International de Médecine Vétérinaire de Baden-Baden, dont nous avons déjà cité la motion tendant à l'établissement de laboratoires destinés à la recherche des fraudes alimentaires, émit un vœu de même nature pour l'institution d'une inspection spéciale des produits de boucherie. Le Reichstag déféra à ces sollicitations en votant, le 3 juin 1900, après une longue discussion, une loi relative à cet objet. Aux termes de ce texte, les villes reçoivent la charge du contrôle sanitaire des ventes de viande sur leur territoire. Un personnel compétent formé de médecins et de vétérinaires doit être attaché à ce ser-

vice. Son rôle consiste, d'après la loi elle-même, à procéder, avant et après l'abatage, à l'examen des pièces de bétail destinées à la consommation. On excepte de cette règle les animaux destinés par leurs propriétaires à leur usage propre sauf, bien entendu, si ces animaux portent des traces évidentes d'une maladie capable de rendre leur chair nuisible. A la suite de l'examen, les viandes sont réparties suivant trois catégories : propre, impropre à la consommation et douteuse. Certaines villes distinguent encore suivant la valeur nutritive des différents morceaux en imposant aux inspecteurs d'indiquer les pièces qui, bien qu'accidentellement dépréciées, ne sont pas cependant d'une nocivité réelle. Avant d'abandonner l'abattoir, ces pièces et celles déclarées douteuses sont revêtues d'une marque spéciale, destinée à informer le public de leur qualité peu satisfaisante. Les municipalités n'ont pas à s'acquitter de l'inspection sanitaire des viandes importées de l'étranger : celles-ci sont examinées en effet avant de pénétrer sur le sol allemand et subissent un contrôle des plus sévères. On sait par exemple que l'introduction des conserves, des saucisses et autres produits formés de chair réduite en pulpe est interdite en raison des difficultés qu'on rencontre pour l'examen de leurs qualités. On se rappelle sans doute également l'émotion soulevée récemment dans les pays balkaniques par le refus de l'Allemagne de recevoir les porcs qu'ils lui expédiaient jusque-là. On avait constaté que ces animaux, mal soignés, étaient fréquemment atteints de ladrerie (1).

Une étude de l'influence exercée par les municipalités

(1) Rahts. Article *Fleischbeschau* du *Handwörterbuch* de Conrad.

sur l'hygiène alimentaire de leurs habitants ne serait pas complète si l'on négligeait de passer en revue les mesures prises par ces organes administratifs pour détourner la population de l'abus ou simplement de l'usage des boissons alcooliques. La présence d'un nombre considérable d'ivrognes doit être considérée comme une plaie par une ville soucieuse de ses devoirs. Mauvais pères, mauvais époux, mauvais ouvriers, les alcooliques sont aussi de mauvais citoyens. Les prisons et les asiles de fous ne peuvent les contenir. S'ils restent dans la limite de la légalité et de la raison, ils causent encore à la société une perte considérable, tant en la privant d'une partie des forces dont elle devrait disposer qu'en lui causant des dépenses de pure assistance. Les corporations d'assurance contre les accidents paient *chaque jour* 30.000 marks d'indemnités à des individus dont la blessure n'a d'autre cause que leur état d'ivresse. De 1898 à 1900, les hôpitaux municipaux soignèrent 48.959 alcooliques, soit 14,68 0/0 du nombre total des malades. Dans les asiles d'aliénés, on trouvait, pour ces deux années, 54.384 individus rendus fous par la boisson (1). Ces chiffres ne rendent d'ailleurs qu'un compte restreint des maux causés par l'ivresse : ils ne prennent pas en considération les chômages temporaires, les congédiements, les ruines matérielles causées par ce mal social.

Il faut le remarquer en outre, la consommation d'alcool ne diminue pas en Allemagne. En 1886, chaque habitant absorbait 97 litres de bière ; or ce chiffre montait à 120 litres en 1905. Dans les parties méridionales de l'empire, on voit

(1) W. Bode, article *Alkoholfrage* du *Handwörterbuch* de Conrad.

l'usage individuel atteindre des taux incroyables. Le Bava-rois consomme chaque année 235 litres; le Wurtembergois, 173; le Badois, 157. Si l'on remarque que cette statistique comprend la population tout entière, sans défalcation des femmes ni des enfants en bas âge, on doit conclure que la consommation d'un homme adulte monte approximativement au double des chiffres indiqués, soit, pour la Bavière par exemple, à 400 ou 500 litres par an. La préférence attribuée à la bière n'exclut d'ailleurs nullement les autres boissons alcooliques. Chaque Allemand absorbe 7 litres 3 de vin, 3 litres 8 d'eau-de-vie. Si l'on calcule la dépense représentée par ces chiffres pour chaque individu, on trouve qu'elle s'élève chaque année à 5 marks 82 pour le vin, 37 marks 02 pour la bière, 4 marks 26 pour l'alcool, soit, au total, 47 marks 10. Il n'est pas rare de voir des familles ouvrières dépenser en spiritueux plus du dixième de leur revenu. On doit tenir compte enfin de la mentalité générale qui tend à manifester en Allemagne une indulgence déplorable pour les excès de boissons. On n'ignore pas à quelles saturnales se livrent les assemblées corporatives, les réunions de gens de métier pour fêter la moindre occasion de réjouissance. Bien plus, des individus instruits comme les étudiants ne craignent pas, sous prétexte de tradition et d'esprit de corps, de manifester une intempérance qui surprend les étrangers. C'est donc contre un mal profondément enraciné que doit lutter l'hygiéniste désireux de remédier à ces excès.

Malgré les difficultés de cette tâche, les municipalités n'ont pas négligé de contribuer à la lutte entreprise en Allemagne par l'initiative privée, l'Etat et les associations de bienfaisance. La loi met à leur disposition diverses mesures permettant d'intervenir efficacement en faveur

de la tempérance. Conformément à la *Gewerbe-Ordnung*, une autorisation doit être sollicitée par tous les individus désireux d'ouvrir une brasserie ou un débit de boissons. L'octroi de cette autorisation est remis à l'administration communale. Celle-ci peut, sans autre forme, refuser son consentement si le besoin d'un nouvel établissement de consommation ne se fait pas sentir. Cette clause, généralement appelée « du besoin » (*Bedürfnisfrage*) est par sa nature fort élastique : elle permet aux municipalités de s'opposer à la création d'aucun débit nouveau. Son emploi est fort répandu. Dans un travail sur la lutte contre l'alcoolisme dans les villes de plus de 15.000 habitants, M. Tenius relevait son usage constant, en 1898, dans plus de 75 0/0 des centres urbains (1). Il montrait en outre l'efficacité de cette disposition en notant la décroissance constante du nombre des cabaretiers dans les communes qui l'emploient. Par ailleurs, la rigueur manifestée par les municipalités paraît exercer la plus heureuse influence sur les débitants autorisés. Leur tenue est plus satisfaisante, leur moralité plus élevée ; ils sont moins portés à employer des moyens inavouables pour attirer la clientèle. Leur fonds de commerce prend une valeur d'autant plus élevée que l'autorisation est plus rarement accordée. Certaines villes fixent d'avance une limite au rapport du nombre des débits à celui des habitants. Il ne peut y avoir à Wurzen plus d'un aubergiste par 250 habitants ; à Elberfeld, 1 par 300 ; à Crimitschau, 1 par 400. Les ligues de tempérance mènent d'ailleurs campagne pour

(1) *Die Gast und Schankwirtschaften in den deutschen Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern*. Dortmund, 1899, cité par Bode, *op. cit.*

une fixation légale de ce rapport. Le taux préconisé est généralement celui de 1 pour 500. On signale en outre la situation défavorable où se trouvent placées certaines communes du fait de l'opposition d'intérêts engendrés pour elles par leur politique de tempérance et par la coutume qui veut, en Allemagne, qu'une cave de choix, le *Ratskeller*, soit annexée à l'Hôtel de ville et administrée par la municipalité. Quelle attitude devra prendre celle-ci : lui faudra-t-il supprimer le *Ratskeller* pour ne pas favoriser l'intempérance des classes aisées pendant qu'elle réprime celle des ouvriers ; conviendra-t-il au contraire qu'elle se déjuge en conservant cette antique institution ? Remarquons au reste que toutes les administrations communales ne se montrent pas d'une ardeur égale dans la lutte contre l'alcoolisme. Il convient, pour s'en convaincre, de constater que la ville de Berlin n'a pas empêché le passage du nombre de ses débits de 8.671 en 1885 (1 sur 152 habitants) à 15.941 en 1905 (1 sur 128 habitants).

L'autorisation étant accordée, la police locale ne perd pas ses droits : elle exerce sur les établissements de consommation une surveillance des plus strictes, et leur impose une réglementation portant surtout sur la fixation des heures d'ouverture et de fermeture, l'interdiction de vendre à crédit, de recevoir les enfants, les mineurs, les élèves des maisons d'instruction, les ivrognes notoires, les condamnés, les prostituées, etc. Très souvent, et dans le Nord de l'Allemagne en particulier, on voit prescrire la fermeture des débits les dimanches et jours de fête à l'heure des offices. Parfois aussi, ces établissements doivent rester clos les jours de marchés, pendant les émeutes, les incendies, les troubles publics.

La police peut pénétrer à toutes les heures du jour et de la nuit pour contrôler l'exacte observation de ces prescriptions. Au reste, on s'assure d'une gestion décente du tenancier en le rendant responsable non seulement des désordres qui éclatent dans son débit, mais même des conséquences de l'ivresse qui s'y est trouvée contractée. L'Allemagne ne possède pas encore de loi générale réprimant l'alcoolisme. Tous les efforts tentés dans ce but ont échoué jusqu'ici. Toutefois, un projet rédigé par un spécialiste de la lutte contre ce fléau social, M. le professeur Anschütz, est actuellement en discussion devant le Reichstag et paraît posséder de grandes chances d'aboutir.

A leur action de limitation du nombre des établissements de consommation et de surveillance de la gestion de ceux-ci, les communes joignent souvent une politique fiscale appropriée. L'Etat leur réserve en effet le droit de percevoir des impôts sur les boissons alcooliques produites ou consommées sur leur territoire. Ce genre de taxation rencontre des applications chaque jour plus nombreuses : les grandes villes y recourent de plus en plus pour alimenter leurs finances. Les différents gouvernements ne négligent pas d'ailleurs de signaler aux administrations communales l'intérêt à la fois matériel et social qui peut les conduire dans cette voie. C'est ainsi par exemple que le ministre des finances de Prusse adressait aux municipalités importantes, après le vote de la loi relative aux recettes communales, une circulaire les engageant à faire un emploi très étendu des taxes portant sur les boissons alcooliques. Ce conseil paraît avoir été largement mis en pratique : une enquête officielle fixe à 19 millions de marks le produit des impôts

de cette nature dans toutes les villes allemandes comptant moins de 20.000 habitants. La Prusse prend sur ce total une part de 7,6 millions de marks. Si l'on considère séparément les différentes boissons taxées, on constate que l'eau-de-vie et les spiritueux (*Branntwein- und Spiritus-steuer*) sont représentés à eux seuls pour 1,2 millions de marks. Pour résumer, les impôts de consommation sur l'alcool s'élèvent, dans les villes dont nous venons de parler, à 91 pfennigs par tête d'habitant (1). Cette politique fiscale a produit des résultats appréciables : le nombre des brasseries a déchu, dans les localités faisant partie du territoire d'imposition de l'Allemagne du Nord, de 11.867 en 1878 à 5.528 en 1907. Il serait exagéré de croire cependant que ce phénomène corresponde à une restriction de la consommation. Tout au contraire, nous l'avons vu, ce facteur n'a cessé de dessiner un mouvement d'augmentation caractéristique. La décroissance du nombre des producteurs s'explique plutôt par une intégration de leur industrie, entraînant l'absorption progressive de leurs établissements par les grandes entreprises. Ce fait était d'ailleurs assez marqué pour qu'un dégrèvement relatif ait dû être accordé récemment aux petites brasseries pour leur permettre de subsister. L'impôt sur la bière, à la différence des taxes sur le vin ou l'eau-de-vie, soulève d'ailleurs quelques difficultés. Par sa teneur en malt, la bière est en effet, dans une certaine mesure, une nourriture ; au-dessous d'un certain degré d'alcool, elle remplit les caractères d'une boisson hygiénique. On peut craindre

(1) Eheberg. Article *Getränkesteuern* dans le *Handwörterbuch* de Conrad.

que la restriction délibérée de sa consommation n'entraîne un accroissement correspondant de l'usage de l'eau-de-vie. Néanmoins, des procédés divers permettent aux municipalités de taxer la bière en frappant en elle plutôt l'abus que l'usage modéré.

En dehors de leur politique réglementaire et de leurs moyens fiscaux, les administrations urbaines font en sorte de favoriser, par des encouragements de diverses natures, la tempérance et l'emploi des boissons hygiéniques. Des subventions importantes sont versées dans ce but aux sociétés s'adonnant à ce genre de propagande. Ces sociétés sont aujourd'hui fort prospères et gagnent chaque jour en puissance et en influence. Les plus importantes sont l'Ordre International des Bons Templiers (*Internationaler Guttemplerorden*), qui de 9.237 adhérents en 1900, est passé à 42.853 en 1908, la Croix-Bleue (*Blaues-Kreuz*), forte de 35.302 membres. Sous l'inspiration des syndicats ouvriers en outre, différentes sections professionnelles de tempérants se sont créées : les plus importantes sont celles des employés des employés de chemins de fer et des employés des postes (1). On peut donner des exemples frappants, mais malheureusement assez anciens, de l'efficacité de ces groupements. La ville d'Osnabruck encourageait en 1840 la fondation d'une ligue de tempérance (*Enthaltsamkeitsverein*) qui, dans l'espace d'une année à peine, recruta près de 6.000 membres. La consommation de l'eau-de-vie décrut, dans cette courte période, de plus de 50.000 pintes. Un grand mouvement antialcoolique, entrepris à cette époque sur tout le territoire de l'Alle-

(1) *Reichs-Arbeitsblatt*, 1910, p. 195 sep.

magne, donna partout des résultats analogues. Ceux ci ne furent malheureusement qu'un feu de paille qui fit place, par la suite, à de nouveaux déportements. L'expérience montre d'ailleurs que le succès des ligues de tempérance est rarement dû à la conviction véritable des adhérents. Dans un mouvement d'enthousiasme, de bonne volonté collective, des engagements de sobriété sont pris : ils durent aussi peu que l'inspiration qui les a dictés. En fait, on ne connaît de sociétés de tempérance vraiment durables que celles qui se trouvent étayées d'un mobile puissant comme le sentiment religieux ou les obligations professionnelles. En Allemagne, si quelques ligues comme l'Union Catholique des Abstinents (*Katholischer Abstinenzverein*), l'Armée du Salut (où la tempérance est obligatoire), les associations d'employés de chemins de fer, n'ont pas un nombre d'adhérents extrêmement élevé, elles se distinguent en revanche par le caractère plus durable de leurs résultats. C'est donc à renforcer les mobiles de cette nature qu'il convient de s'appliquer si l'on désire le succès.

Nous avons vu les municipalités s'inspirer de cette nécessité en interdisant formellement, dans leurs entreprises, la consommation par les ouvriers de toute espèce de boisson alcoolique. Beaucoup d'entre elles étendent cette prohibition au personnel chargé d'exécuter leurs marchés. La sobriété des travailleurs est souvent favorisée par la mise à leur disposition d'une eau potable. Parfois même, du café est distribué gratuitement. Souvent aussi, on vend sur les chantiers, à des prix très modérés, du lait, des eaux gazeuses, du bouillon. Mais les grandes villes ne se sont pas bornées à solliciter de la sorte leurs ouvriers à la tempérance ; elles exercent par-

fois dans le même sens une véritable pression sur les entreprises privées. C'est ainsi que, sur l'instigation des caisses municipales d'assurance contre la maladie, des représentations sont faites aux patrons connus pour tolérer l'usage dans leurs ateliers, de boissons alcooliques. Par exemple, à la suite d'une étude entreprise par la caisse communale de Leipzig sur les conditions d'existence des ouvriers brasseurs, on constata combien l'hygiène de cette profession était défectueuse. La mortalité s'y trouvait plus élevée que dans aucune autre ; de plus, la tuberculose y faisait un nombre de victimes beaucoup plus considérable. Le tableau suivant exprime ces constatations :

Âges	Cas de tuberculose		Décès	
	sur : 100 ouvriers	100 brasseurs	1,000 ouvriers	1,000 brasseurs
15-34	0,7	0,5	1,9	2,0
35-54	3,3	1,2	3,3	2,8
55-74	3,9	0,6	3,9	5,8 (1)

La cause de cette hygiène défectueuse fut reconnue dans la déplorable pratique du *Freibier* qui consiste, dans les brasseries, à laisser les ouvriers puiser librement dans le liquide mis en œuvre pour satisfaire leur soif. Les patrons trouvent leur compte à cette générosité mal entendue ; ils peuvent, en effet, invoquer celle-ci pour justifier l'abaissement des salaires de leur personnel. En fait, la profession d'ouvrier brasseur est une des moins rémunérées. Néanmoins, à la suite des représentations qui leur furent faites, les patrons consentirent à supprimer la pratique du *Freibier*. En 1906, 24 0/0 des bras-

(1) *Zeitschrift für Sozialwissenschaft*.

series s'engagèrent dans cette voie ; leur proportion s'élevait, en 1909, à 28 0/0. Dans certains établissements, cette suppression avait été compensée par une augmentation de salaire. Dans d'autres, on avait entrepris de distribuer aux ouvriers des aliments et des boissons hygiéniques (pain, saucisses, café, etc.) pour remplacer la bière interdite. La même campagne a été entreprise dans d'autres villes contre le Freibier (1).

Enfin, pour combattre l'alcoolisme dans l'ensemble de la population, certaines municipalités emploient des mesures assez intéressantes. On peut citer l'inscription des buveurs incorrigibles sur une liste spéciale (*Trinkerliste*) où leur nom se trouve porté à la suite d'une condamnation pénale ou sur la requête de leur famille. Cette liste se trouve affichée dans toutes les brasseries ou débits de boissons ; il est interdit aux tenanciers de recevoir les individus qui s'y trouvent inscrits. On n'ignore pas d'ailleurs que ces derniers, en cas de maladie ou d'invalidité, ne sont pas admis à toucher en argent les allocations de l'assurance. Celles-ci leur sont toujours remises en nature, sauf dans le cas où l'un des membres de la famille de l'ivrogne présente des garanties suffisantes pour qu'on puisse lui confier le montant de l'indemnité. Certaines villes ne se contentent pas de stigmatiser les buveurs, elles s'efforcent de les guérir en les hospitalisant temporairement, avec leur consentement, dans des maisons de santé spéciales où ils reçoivent un traitement à la fois physique et moral. On a reconnu, en effet, l'impossibilité d'obtenir aucune amélioration si l'on ne cherche pas à fortifier avant tout la volonté du pa-

(1) *Reichs Arbeitsblatt*, 1910, p. 193.

tient. Cette pratique est d'autant plus nécessaire que les alcooliques tombent, la plupart du temps, dans le dégoût d'eux-mêmes et se persuadent que toute résistance à leurs instincts leur est impossible. Dans les villes où ce traitement a été employé, on n'a pas obtenu sans doute des résultats bien surprenants ; ils sont néanmoins de nature à solliciter la persévérance. Sur 100 individus passant par les asiles, on estime que 20 environ ne récidivent point.

Mais les mesures de cette nature seraient inefficaces si l'on n'offrait pas aux gens en voie de tempérance les moyens d'être sobres. Dans certaines villes, Strasbourg et Mannheim, par exemple, de petits pavillons sont élevés sur les places et dans les jardins publics ; on y débite, à des prix très réduits, des boissons hygiéniques (lait, bouillon, etc.). Berlin, Hambourg, Heilbronn, Stuttgart ont ouvert des restaurants de tempérance pour les classes inférieures ; Dresde a fait plus ; pour attirer plus de clients à ses *Volksheime*, elle a transformé ceux-ci en véritables intérieurs, avec bibliothèques, jeux, etc. On ne doit pas toutefois se faire d'illusions sur l'efficacité des mesures de cette nature : le succès de la lutte contre l'alcoolisme est subordonné à celui de toutes les manifestations de l'action sociale. Restreindre le chômage, donner aux ouvriers des maisons saines et agréables, une nourriture substantielle, ne pas les abrutir par un travail exagéré sont, à n'en pas douter, les meilleurs moyens d'assurer la tempérance.

C) L'hygiène de l'enfance.

Le souci manifesté par les municipalités de procurer à leurs habitants une nourriture saine et de les garantir

contre la consommation de produits défectueux nous amène à considérer le soin pris par ces administrations pour garantir la santé et la vie à l'une des classes les plus intéressantes de la population, celle des enfants en bas âge. L'influence de l'alimentation est prépondérante sur le sort de ceux-ci ; leur organisme trop frêle ne peut résister en effet à l'ingestion d'un produit avarié et sophistiqué. Mais si les qualités de la nourriture sont d'une grande importance, on ne peut les considérer comme agissant seules sur l'hygiène infantile. La santé des mères, la salubrité de l'habitation, les soins apportés à l'accouchement ont la plus grande importance sur la vie des nourrissons. On ne peut nier qu'il reste beaucoup à désirer pour rendre ces différents facteurs entièrement satisfaisants. L'assurance maternelle existe bien en Allemagne, mais la modicité de ses allocations, égales à la moitié seulement du salaire de la femme, pousse cette dernière à continuer son travail jusqu'à l'extrême limite de sa grossesse. Elle retourne de même à la tâche quelques jours à peine après sa délivrance, soignant son enfant dans les intervalles de sa besogne ou l'abandonnant aux soins d'une nourrice (1). Cependant, la proportion énorme prise, dans les villes surtout, par la mortalité infantile, exigerait que tous les soins fussent apportés à la conservation des futurs citoyens. Nous avons cité plus haut des chiffres rendant un compte exact de l'in-

(1) L'article 37, alinéa 5 de la *Gewerbe-Ordnung* interdit, il est vrai, d'employer de nouvelles accouchées sans avoir laissé s'écouler six semaines au moins depuis leur délivrance. Mais cette disposition n'est appliquée que dans les industries soumises à l'inspection du travail. Les journalières, les femmes de ménage, les ouvrières à domicile ne s'y soumettent nullement.

fluence défavorable exercée par les agglomérations urbaines sur l'hygiène du jeune âge. A Francfort, par exemple, où la fécondité diminue de 3,26 0/0 de 1880 à 1900, la mortalité infantile augmente de 1,3 0/0 ; à Stettin, où la natalité décroît de 2,77 0/0, la mortalité infantile progresse de 3,7 0/0. L'expérience montre cependant que des soins appropriés permettent de sauver une large part des vies menacées à leur début. Il appartient donc aux municipalités de prendre leur part des mesures propres à combattre sur leur territoire le fléau de la mortalité infantile en s'inspirant à la fois du mobile de bienfaisance et du souci de leur prospérité.

Il est établi que beaucoup d'enfants en bas-âge perdent la vie parce que leurs mères *ne savent pas* les soigner. L'hygiène infantile est une science récente qui n'a pas encore pénétré dans les foyers modestes. De plus, les nourrissons sont privés aujourd'hui des deux sources de santé qui les sauvaient autrefois, en dépit des défectuosités fréquentes des soins qu'on leur donnait : le lait de leurs mères et l'air de la campagne. Il importe donc de compenser les conditions déplorables dans lesquelles on les élève aujourd'hui par une surveillance plus étroite de leur santé et de leur développement normal. Certaines villes se sont inspirées de cette nécessité en créant des consultations de nourrissons (*Säuglingsfürsorgestellen, Mutterberatungsstellen*) où des conseils gratuits sont donnés aux mères pour leur enseigner l'art d'élever les nouveau-nés suivant les préceptes de l'hygiène. Chaque enfant est présenté au médecin à des intervalles déterminés. Celui-ci contrôle la croissance du nourrisson et donne les conseils nécessaires pour améliorer son état. En cas de maladie, des visites sont faites à domicile et tous les remèdes né-

cessaires sont délivrés gratuitement. On s'efforce, par les conseils donnés aux mères, de persuader à celles-ci d'allaiter elles-mêmes leurs enfants. Des primes sont distribuées parfois à celles qui se montrent les plus dociles à ces inspirations. A Charlottenbourg, par exemple, pour les nourrissons élevés au sein et tenus en bon état, on donne des récompenses en lait, en produits alimentaires ou même en argent. Ces encouragements peuvent s'élever jusqu'à la somme de 6 marks par semaine. Les résultats de ces mesures sont des plus satisfaisants : on constate un accroissement constant du nombre des enfants présentés et des nourrissons allaités par leur mère. La première année du fonctionnement du dispensaire, 984 enfants seulement furent soumis à sa surveillance ; ce chiffre s'élevait en 1906 à 2.000. Dans l'ensemble, 970 étaient élevés au sein, 727 au biberon, 340 recevaient une alimentation mixte. Le rapport des premiers au total était passé de 19,52 0/0 en 1905 à 48,33 0/0 en 1906. La mortalité infantile s'élevait à Charlottenbourg à 14,21 0/0 du nombre des enfants de moins d'un an. Cette proportion s'abaissait, pour les nourrissons présentés à la consultation municipale, à 5,81 0/0. Ces résultats sont d'autant plus satisfaisants que les familles les plus pauvres sont celles qui font le plus grand usage du dispensaire.

Malgré les efforts entrepris par les communes, l'allaitement maternel ne s'appliquera jamais à la totalité des enfants. Les emplois industriels et l'incapacité naturelle empêcheront toujours un certain nombre de mères d'élever leurs enfants de cette manière. Il convient donc d'assurer à ces derniers une alimentation aussi inoffensive que possible. C'est en s'inspirant de cette nécessité que certaines villes ont entrepris d'encourager la vente du lait stérilisé

et d'assurer elles-mêmes la fourniture de ce produit aux femmes possédant des enfants en bas-âge. On crée dans ce but de petits magasins (*Milchküchen, Säuglingsmilchanstalten*) où le lait est préparé et remis aux mères. Le plus souvent, les conditions de débit varient suivant les ressources du consommateur. Pour les familles les moins aisées, la fourniture est absolument gratuite. Pour assurer ce service, les villes passent généralement des traités avec les éleveurs du voisinage. Elles peuvent ainsi se procurer un produit dont la teneur et les qualités nutritives sont satisfaisantes. Un exemple de combinaison fort heureuse de la fourniture du lait et des consultations de nourissons est donné par le système institué en avril 1908 par la ville de Magdebourg. Des primes d'allaitement sont remises à toutes les femmes consentant à élever leurs enfants au sein : leur attention est attirée sur l'importance de ce mode d'alimentation tant par le médecin du dispensaire que par des infirmières spéciales (*Hauspflegerinnen*) chargées de visiter à domicile les nouvelles accouchées et de leur donner les premières notions de puériculture. Les primes d'allaitement ne sont allouées en principe qu'aux femmes n'ayant point, par elle-mêmes ou par leur mari, de moyens d'existence d'un chiffre supérieur à 4.200 marks. Les mères doivent en outre se rendre aux dates fixées à la consultation du dispensaire et se prêter à des visites faits à domicile pour contrôler la santé de leur enfant.

En général, les primes sont payées en argent ; dans des cas spéciaux seulement et sur ordonnance du médecin, elles sont remises en nature (lait, remèdes, etc.). L'allocation de ces encouragements commence à la septième semaine après la naissance et finit à la quinzième. Toutefois, si l'enfant est délicat, elle peut être continuée encore

pendant 21 semaines. Le montant des primes est plus élevé pendant les mois d'été : juillet, août, septembre. A cette époque en effet, la santé des enfants exige des soins particuliers, qu'il est juste de rémunérer spécialement. En outre, si l'enfant naît pendant cette période, l'allocation est servie immédiatement. Elle est en cette saison de 1 mark 75 pour chacune des trois premières semaines, de 2 marks pour les suivantes. En hiver au contraire, son montant se réduit à 1 mark 25 et 1 mark 50. Elle est remise par le médecin consultant après constatation de l'état du nourrisson. Si la mère est reconnue impropre à l'allaitement, l'allocation peut lui être servie, pourvu qu'elle n'emploie, dans l'alimentation, que le lait fourni par la ville. Pour se procurer ce liquide, la municipalité passe avec un éleveur de capacité reconnue un contrat suivant lequel celui-ci s'engage à mettre en vente jusqu'à une certaine heure, sur des voitures parcourant les rues, un lait embouteillé suivant des procédés déterminés et maintenu constamment au dessous d'une température donnée. Ce liquide est remis au même prix que le lait ordinaire aux personnes pourvues d'un certificat délivré par l'autorité municipale. Les frais nécessités par sa préparation spéciale (20 pfennigs environ) sont acquittés par la ville. Toute femme désireuse de profiter de cette institution doit justifier de son incapacité physique à l'allaitement. En l'absence d'un certificat de cette nature, le lait traité suivant les prescriptions administratives n'est remis aux consommateurs qu'à la condition de le payer plus cher. La ville de Magdebourg dépense chaque année 34.000 marks en primes d'allaitement et fourniture de lait (1).

(1) Thissen-Trimborn. *op. cit.*, p. 405.

Les soins donnés aux enfants du premier âge ne sont pas spéciaux à l'Allemagne. La plupart des pays ont entrepris aujourd'hui, suivant des procédés analogues, la lutte contre la mortalité infantile. Certains d'entre eux ont même été en cette matière de véritables précurseurs. C'est ainsi par exemple, que les consultations de nourrissons sont une institution française, créée et développée par le professeur Budin et le docteur Variot. Mais il est une branche de l'hygiène infantile qui, même de nos jours, est restée particulière à l'Allemagne. C'est le soin des enfants fréquentant les écoles publiques : l'hygiène scolaire. Il n'est pas douteux qu'une œuvre des plus importantes puisse être entreprise dans cette voie. L'époque de la scolarité est, dans la vie d'un individu, la seule période où un contrôle sanitaire suivi soit possible. De plus, l'école elle-même, par sa situation, son mobilier, les contacts qu'elle impose, est fréquemment la cause de maladies fort graves ; les affections contagieuses : la tuberculose en particulier sont le plus souvent contractées dans les locaux scolaires. Les attitudes vicieuses font naître des déviations du torse, la myopie précoce. Les refroidissements, le chauffage ou l'éclairage défectueux peuvent occasionner une série de malaises. Chargée du soin de l'instruction primaire, il appartient donc à la municipalité de veiller à la bonne hygiène des écoliers.

Il n'est point téméraire d'affirmer que les communes allemandes sont des plus avancées en cette matière. Rien n'est laissé au hasard dans la construction, l'aménagement, l'ameublement des écoles. Le plan d'études est également conçu de manière à ne pas surmener les enfants et à ne leur imposer que la somme de connaissances utiles pour leur âge. Quand l'importance de la popula-

tion le permet, on emploie le système dit des classes parallèles (*Parallellklassen*), dotées de programmes plus ou moins chargés et destinées à l'acheminement progressif des enfants malingres, insuffisamment doués ou retardataires vers le plan d'études normal. Aucun enseignement ne peut être donné pendant plus d'une heure ; au bout de ce temps, une récréation doit être prise en plein air. Une heure au moins doit être consacrée chaque jour aux exercices physiques. On s'efforce d'attirer l'attention des élèves sur l'importance de ces exercices et de l'hygiène en général.

Pour assurer le respect des prescriptions sanitaires et le contrôle de la santé des enfants, la plupart des municipalités ont créé des médecins scolaires (*Schulärzte*). Ceux-ci doivent examiner fréquemment les écoliers et désigner les modifications à faire subir à leur alimentation, à leur habillement, à l'enseignement qu'ils suivent. Cet examen doit avoir lieu en présence du maître. Sur leur désir, les parents peuvent être également admis à y assister et à faire contrôler, par un médecin de leur choix l'état de leur enfant. L'inspection médicale se pratiquait autrefois assez superficiellement : on se contentait de choisir à première vue les élèves souffrant ou malingres pour les envoyer à la visite. Les autres n'étaient examinés que fort rarement. Des affections latentes pouvaient ainsi rester dissimulées pendant longtemps. La ville de Wiesbaden, suivie bientôt par la plupart des municipalités allemandes, ne tarda pas à introduire le principe de l'étude minutieuse de l'état de chaque enfant, surtout à l'époque de son entrée à l'école. A Francfort-sur-le-Mein, Nuremberg, Berlin, on a encore perfectionné ce système en procédant, au début de la fréquentation scolaire, à un

triple examen des qualités physiques des élèves. Le premier n'a d'autre but que de déterminer leur aptitude à recevoir l'enseignement. Son importance est attestée par le nombre élevé des enfants renvoyés chaque année dans leur famille pour défaut de santé. C'est ainsi qu'à Berlin en 1902, leur proportion n'était pas moindre de 12,3 0/0. Le second examen est le plus minutieux : on y procède quelques jours après la rentrée des classes ; il porte sur tous les organes de l'enfant ; ses résultats sont consignés sur une fiche qui restera spéciale à l'élève pendant la durée de ses études. A l'issue de cet examen, le médecin désigne au personnel enseignant les enfants ou nécessitant une surveillance particulière. Au bout de quelques mois enfin, on procède à un troisième examen, portant surtout sur les organes de la vue et de l'ouïe. Pendant les années qui suivent, les élèves ne font l'objet d'une nouvelle visite médicale que si le besoin de celle-ci se fait sentir. Wiesbaden prescrit toutefois un renouvellement biennal de l'examen général de sa population scolaire. Dans certaines villes en outre, une dernière visite a lieu avant que chaque élève ne quitte l'école ; elle présente un caractère fort important, car le médecin reçoit généralement la mission de s'inspirer des capacités physiques de l'enfant pour indiquer aux parents la meilleure carrière à lui donner (1).

L'institution de l'inspection médicale est adoptée aujourd'hui par le plus grand nombre des municipalités. On signalait son existence, en 1908, dans les trois quarts des agglomérations de plus de 24.000 habitants. Suivant l'importance des villes, la charge de l'inspection est

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 107.

confiée à un praticien du voisinage ou remise à un médecin spécialiste appointé par l'administration communale. On tend d'ailleurs de plus en plus à affecter à ce service un personnel spécial ; on obtient ainsi des garanties de compétence beaucoup plus grandes. Quelques villes, Breslau et Charlottenbourg par exemple ont réservé à des « doctoresses » l'inspection médicale des écoles de filles. Le nombre des élèves confiés à la surveillance du même médecin varie suivant les lieux. A Berlin par exemple, chaque praticien se voit attribuer en moyenne 7 écoles et 5.110 enfants ; à Hanovre, ces chiffres s'abaissent à 4 écoles et 1.440 enfants ; ils s'élèvent au contraire à Barmen à 25 écoles et 11.880 enfants. La qualité des soins donnés à chaque élève varie évidemment suivant le nombre de ceux qui sont confiés à l'examen du même médecin. L'augmentation du personnel attaché à ce service paraît d'autant plus nécessaire que les observations accomplies jusqu'ici ont relevé les conditions d'hygiène déplorable où vit généralement la population scolaire (1).

De plus, on devrait étendre l'intervention gratuite du médecin aux cas de maladie proprement dite des enfants. Ces derniers étant pour la plupart fort pauvres, leurs parents n'ont souvent pas les moyens ou le temps nécessaire pour appeler un praticien. Il arrive donc fréquemment que les jeunes malades ne reçoivent aucun soin ou des soins déplorables. L'institution de la gratuité de la visite médicale à domicile pour les élèves malades serait donc un complément fort utile des efforts entrepris pour l'amélioration de l'hygiène scolaire. Certaines villes ont

(1) Thissen-Trimborn, *loc. cit.*

déjà adopté ce système. A Charlottenbourg par exemple, le maître désigne au médecin les enfants dont la visite serait utile à raison de leur état ou des conditions d'existence de leur famille. La direction du traitement revient alors, sans aucun frais, au médecin scolaire. Aucune preuve légale d'indigence (cet état entraîne en Allemagne la perte du droit de vote) n'est nécessaire de la part des parents pour que leur enfant reçoive des soins gratuits : l'indication du maître suffit. En outre, des diaconesses luthériennes (*Schulschwestern*) ont été attachées aux écoles en qualité d'infirmières. Elles ont pour mission de suppléer le médecin, de veiller à l'observation de ses prescriptions, de donner aux parents des conseils d'hygiène et même de soigner à domicile les enfants malades.

Un grand nombre de villes ont affecté un personnel et des locaux spéciaux au traitement des maladies dentaires. L'expérience a révélé en effet que, sur 100 enfants en âge de scolarité, trois ou quatre seulement possédaient une dentition entièrement saine. Or, les rapports de l'hygiène de la bouche avec la santé générale ne sont pas douteux. De plus, l'absence des soins donnés aux enfants dès l'apparition des premiers phénomènes de carie ou de déformation les condamne à souffrir des dents pendant toute leur vie. Cette considération n'est pas négligeable, même d'un point de vue purement financier : les caisses d'assurance contre la maladie signalent en effet le chiffre élevé des indemnités qu'elles doivent payer en demi-salaires ou soins médicaux pour défauts dentaires. La première clinique odontalgique scolaire fut créée en 1901 par la ville de Strasbourg : le nombre des enfants traités s'éleva en 1902 à 2.666, et, dans les années suivantes, à 4.967, 6.828, 7.491, 5.848. Des résultats forts appréciables furent

obtenus immédiatement : le nombre des enfants qui manquaient l'école pour des maux de dents s'abaissa d'une façon considérable ; en outre, une amélioration notable fut constatée dans l'hygiène générale de la population scolaire. On peut citer encore l'exemple de la ville de Cologne, qui créa en 1908 une clinique dentaire réservée aux élèves de ses écoles. Les frais d'établissement s'élevèrent à 11.500 marks, ceux de la première année d'exercice, à 27.800 marks. Les médecins scolaires examinent fréquemment la dentition des enfants et envoient à la clinique ceux dont l'état nécessite des soins. Dès la première année, l'établissement municipal traita 6.546 enfants et 476 adultes. La présence de ces derniers s'explique par le désir manifesté par certains parents, dont les enfants se trouvaient soignés de la sorte, de faire eux-mêmes examiner et soigner leur dentition. La ville se prêta sans difficulté à ce désir qu'elle fut heureuse de relever comme un symptôme du goût croissant de l'hygiène dans les classes populaires.

Pour promouvoir cette sympathie pour les mesures sanitaires, les villes ont fondé de grandes espérances sur l'institution, dans les écoles, de salles de bains réservées aux élèves. Le premier exemple de cette initiative fut donné en 1883, par la municipalité de Göttingen, suivie, en 1887, par celle de Breslau. Depuis lors, on a vu ses applications s'étendre rapidement. Il n'est point aujourd'hui d'administration communale importante qui n'adjoigne à ses écoles des aménagements de cette nature. Les locaux scolaires nouvellement construits en sont pourvus tout au moins ; un roulement est organisé entre l'ensemble des écoliers de la ville pour permettre à chacun d'eux de prendre au moins un bain par semaine. Le plus

souvent, l'usage de cette faculté reste entièrement libre ; parfois cependant, on oblige les élèves à se baigner au moins à certains intervalles. Dans tous les cas, on cherche à exercer sur eux une influence pour les amener à prendre librement ces soins de propreté. D'ailleurs, le concours des parents est souvent sollicité par les maîtres ; des circulaires sont adressées aux familles pour appeler leur attention sur l'importance de l'hygiène corporelle et les engager à en exiger le respect par les enfants. Ce moyen est employé notamment par la ville de Pforzheim. Au reste, tous les procédés sont bons pour faire en pareille matière l'éducation des enfants et de leurs parents. A ces derniers, on offre parfois, la journée finie, des sortes de conférences ou mieux de causeries amicales (*Elternabende*), tenues dans les locaux scolaires, où les questions d'hygiène, de soin du ménage et des enfants, sont traitées dans un style accessible à tous. Aux élèves, on adresse un enseignement spécial, portant sur ces matières. De plus, on s'efforce de solliciter par tous les moyens leur souci du soin corporel. Des pancartes sont apposées dans les locaux scolaires pour rappeler aux enfants la nécessité des soins de propreté, de l'hygiène dentaire, etc. Ce mode de persuasion s'étend parfois sur les terrains qui lui paraissent le moins accessibles. Dans les écoles de filles, on voit fréquemment des écriteaux dénonçant aux élèves les inconvénients du port du corset et les engageant à renoncer à cet accessoire du costume féminin. Une campagne semblable, aujourd'hui ruinée par son insuccès, entreprit de promouvoir, il y a quelques années, la *Reformkleid*, sorte de vêtement sans taille, coupé comme un cache-poussière, et d'une esthétique douteuse. Il est permis de voir un excès de zèle dans l'intervention de la

persuasion administrative sur des terrains qui lui paraissent aussi étrangers. *De minimis non curat praetor*.

Mais la population scolaire ne compte pas seulement des enfants malingres ou mal portants, qu'il faut ramener à la santé par tous les soins appropriés, ou préserver de la maladie par une hygiène convenable; elle comprend aussi, dans les grandes villes surtout, des enfants de familles assez pauvres pour ne les envoyer à l'école qu'avec une nourriture insuffisante. Le premier devoir à remplir à l'égard de ceux-ci est évidemment de leur donner à manger. Sinon, l'on devra renoncer à leur fournir l'instruction nécessaire; des élèves affamés sont en effet de pitoyables disciples. De plus, l'hygiène trouvera son compte à cette mesure de bienfaisance; la capacité physique de ces enfants se trouvera accrue par l'amélioration de leurs conditions alimentaires. Dans certains cas enfin, on rendra grand service à des familles, même relativement aisées, en fournissant la nourriture à leurs enfants. Les travaux industriels, l'éloignement peuvent empêcher les ménagères de préparer elles-mêmes le repas de midi. Les enfants sont alors réduits à consommer, au grand détriment de leur santé, des aliments froids, emportés le matin, qui n'entretiennent pas suffisamment leurs forces. Aussi, un grand nombre de municipalités se sont-elles efforcées d'améliorer cette situation par la création de cantines scolaires fournissant aux élèves le déjeuner du matin ou le repas de midi. Toutefois, une résistance imprévue a été rencontrée dans la fierté mal entendue des parents, qui voient dans cette institution une mesure d'assistance et craignent de déchoir en laissant leurs enfants en faire usage. Les administrations communales ont dû tenir

compte de ce sentiment en attachant à la fourniture des repas le caractère soit d'une faveur, soit d'un service rendu contre argent. A Stuttgart, par exemple, la ville se borne à donner aux enfants le déjeuner du matin. Elle ne le fait, en principe, que moyennant paiement. Mais la gratuité est accordée, sur simple indication du maître, aux élèves connus pour ne recevoir chez eux qu'une nourriture insuffisante. Pour que rien ne vienne distinguer ceux-ci, on leur donne des carnets de bons identiques à ceux dont sont porteurs les enfants qui paient leur déjeuner. Un système analogue est adopté par la ville de Strasbourg, qui fournit en outre, pendant l'hiver, le repas de midi aux enfants qui ne peuvent consommer une nourriture chaude.

Il convient de le rappeler enfin, la sollicitude des municipalités pour la population scolaire se poursuit même pendant le temps des vacances. Dans les grandes villes, en effet, cette époque, au lieu de servir aux enfants à se développer par les exercices physiques et la liberté corporelle, ne leur est d'aucun profit. Trop pauvres pour quitter le quartier souvent malsain où résident leurs parents, ils n'ont d'autre terrain que la rue pour prendre leurs ébats. Nous l'avons vu plus haut, un grand nombre de municipalités se sont efforcées de remédier à cette situation déplorable en créant de vastes emplacements réservés aux jeux des enfants. Mais si cette mesure donne à ces derniers plus de sécurité, elle n'améliore pas notablement leur hygiène. Ils n'en restent pas moins plongés en effet dans l'atmosphère malsaine de la ville. On a donc imaginé d'organiser chaque jour des excursions à la campagne, sous la direction du personnel enseignant. A Berlin, par exemple, certaines écoles sont

désignées comme points de rassemblement. Tous les élèves qui se présentent à une heure déterminée de la matinée sont emmenés par bandes hors de la ville et ne reviennent que le soir. Les chemins de fer, les tramways sont utilisés pour les transporter plus rapidement à la campagne. Trois repas leur sont fournis à titre absolument gratuit. En 1908, la ville dépensait 27.000 marks pour cette œuvre de bienfaisance. Pour assurer aux enfants l'avantage d'un changement d'air plus réel, on emploie aussi le procédé des colonies de vacances (*Ferienkolonien*), qui consiste à faire quitter la ville, pour plusieurs semaines, à des troupes d'enfants choisis parmi les moins robustes. Le premier exemple de cette initiative fut donné, en 1887, par la municipalité de Francfort-sur-le-Mein. Il fut suivi depuis lors par un grand nombre de villes : Göttingue, Dusseldorf, Brême, Charlottenbourg, Berlin en particulier. Généralement, les enfants sont organisés par équipes qui parcourent à pied des régions choisies parmi les plus pittoresques et les plus salubres. Pour ceux à qui leurs forces ne permettent pas d'accomplir ces excursions, on crée des stations de repos, où des exercices plus modérés leur sont réservés. Il faut mentionner enfin, pour les enfants dont la délicatesse nécessiterait en quelque sorte le séjour constant à la campagne, l'institution des écoles en forêt (*Waldschulen*), sortes d'établissements mixtes, à demi sanatoria, à demi écoles, où sont instruits à toute époque de l'année les plus malingres des élèves. Des écoles de ce modèle ont été créées par les municipalités de Strasbourg, Mulhouse, Charlottenbourg, Essen, Königsberg, etc. Les parents jouissant de quelque aisance contribuent pour une somme modique aux dépenses

occasionnées par ces institutions ; il n'est rien exigé des autres (1).

Les exemples que nous avons tenté de fournir des efforts entrepris par les communes pour l'amélioration des conditions d'existence de leur population sont de nature à donner une idée de la vaste étendue de leur action dans le domaine de l'hygiène. Nous avons négligé cependant d'aborder certains points de leur intervention : l'organisation des hôpitaux, des sanatoria, de l'assistance médicale gratuite, par exemple, qui ne nous semblaient pas suffisamment originaux et qui, d'ailleurs, étaient curatifs plutôt que préventifs ou nous auraient entraînés à des détails d'un caractère trop technique. Nous espérons cependant avoir donné les moyens d'apprécier l'allure précise et méthodique adoptée par les municipalités allemandes dans la lutte contre les maux qui menacent leur population dans son intégrité physique. L'esprit de suite et la ténacité dont elles font preuve sont d'autant plus dignes de remarque que les conditions sanitaires de l'Allemagne ne sont pas des moins satisfaisantes. Le chiffre élevé de la natalité est en particulier de nature à rassurer les pessimistes. Il semble en effet qu'un pays qui progresse chaque année par bonds de 800.000 individus doive être moins intéressé à éviter des vides que les naissances viennent combler d'une manière aussi aisée. Nous l'avons vu cependant, aucune des mesures utiles n'a été négligée pour réduire au minimum la part de la maladie et de la mort. Bien plus, c'est du public lui-même qu'on a voulu solliciter la collabo-

(1) Evert. Article *Ferienkolonien* du *Handwörterbuch* de Conrad. Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 111.

ration aux œuvres entreprises pour l'amélioration de l'hygiène. On nous permettra, plutôt que d'indiquer quel succès on a rencontré dans cette voie, de terminer en citant l'appel adressé à ses adhérents par la célèbre association populaire du *Volksverein*. Le ton de ses phrases entraînant montrera quel intérêt passionné on apporte Outre-Rhin aux questions d'hygiène et de bien physique. Il donnera de plus l'idée d'une coordination, d'une persévérance, d'un esprit de suite dont pourraient s'inspirer bien des pays dont la population n'est pas, sous le rapport du nombre et de l'hygiène, dans des conditions aussi favorables que celle de l'Allemagne : « On doit tout faire pour tirer notre peuple de sa décadence physique. Nous avons malheureusement déchu dans l'échelle de la civilisation. Ne nous leurrions pas sur ce point : les plus belles phrases du monde n'y changeraient rien. Il n'est pas une inspection médicale scolaire, pas une enquête qui ne fournisse de nouvelles preuves du recul de la vigueur nationale. Que tous ceux que préoccupe l'avenir de notre pays s'unissent pour écarter les causes qui ruinent sa santé physique. Unissons-nous comme nos pères l'ont fait il y a cent ans pour sauver la patrie. Que chacun dépense pour le bien de la nation toutes les forces et les capacités dont il dispose. Que la famille enseigne à chacun de ses membres le respect de l'hygiène. Il appartient à la commune, ainsi qu'à la plus essentielle des collectivités de faire tous ses efforts pour notre amélioration physique. Une pareille politique ne va pas sans doute sans sacrifices pécuniaires, mais des dépenses de cette nature sont loin d'être inutiles. Il appartient de considérer le souci du bien public d'un autre point de vue que celui du boutiquier (*man darf sich nicht auf den Krämer-*

stadpunftk stellen) qui ne regarde en toute entreprise que le profit à retirer. Puissions-nous comprendre chaque jour davantage que l'hygiène sociale est la source de biens inappréciables, mais que ces biens ne s'estiment point en intérêts ni en dividendes (1).»

BIBLIOGRAPHIE

- BAUR (Alfred). — Atlas der Volks- und Schulhygiene. Esslingen. 1907. Schreiber.
- BERNINGER (Johannes). — Schul- und Volkshygiene, eine notwendige Forderung unserer Zeit Hambourg. 1903. Voss.
- BODE. — Article Alkoholfrage du Handwörterbuch de Conrad.
- EGGER. — Der Klerus und die Alkoholfrage. 3^e éd. Fribourg-en-Brisgau. 1899. Herder.
- EHEBERG. — Article Getränkesteuern du Handwörterbuch de Conrad.
- EVERT. — Article Ferienkolonien du Handwörterbuch de Conrad.
- FASSBENDER (Martin). — Die Ernährung des Menschen in ihrer Bedeutung für Wohlfahrt und Kultur. Berlin. 1905. Heymann.
- FLESCH. — Article Gesundheitspflege (öffentliche) du Handwörterbuch de Conrad.
- FRAENKEL. — Article Desinfektion du Handwörterbuch de Conrad.
- FRAENKEL. — Article Nahrungsmittel du Handwörterbuch de Conrad.
- GRAWITZ. — Gesundheitspflege im täglichen Leben. Stuttgart Moritz.

(1) *Kommunale Gesundheitspflege* (Gemeinnützige Volksbibliothek Nr. 7). München-Gladbach, Volksvereins-Verlag.

Gemeinnützige Volksbibliothek Nr. I. — Die Aufgaben der Volksgesundheitspflege. München-Gladbach. 1907. Volksvereins-Verlag.

GERLACH. — Article Fleischergewerbe du Handwörterbuch de Conrad.

GLÜMER (von). Schutz der Arbeiter vor dem Alkoholmissbrauch. Hildesheim 1897. Volksvereins-Verlag.

GROTJAHN. — Alkohol und Arbeitsstätte. Berlin. 1903. Mässigkeits-Verlag.

GROTJAHN. — Der Alkoholismus nach Wesen, Wirkung und Verbreitung. Leipzig. 1898. Spohr.

GROTJAHN. — Soll man bei der Arbeit Alkohol geniessen ? Berlin. 1903. Mässigkeitsverlag.

HUGO HOPPE. — Die Tatsachen über den Alkohol. 3^e éd. Berlin. 1904. Calvary et C^o.

LORENTZ (Friedrich). — Sozialhygiene und Schule. Hambourg. 1906. Voss.

ORTH. — Aufgaben, Zweck und Ziele der Gesundheitspflege. Stuttgart. Moritz.

PIEPER (Dr. August). — Mässigkeitsbestrebungen. 2^e éd. München-Gladbach. 1906. Volksvereins-Verlag

RAHTS. — Article Fleischbeschau du Handwörterbuch de Conrad.

SLADECZECK (M.). — Schule und Alkoholismus. Berlin. 1905. Mässigkeitsverlag.

Revues : *Blätter für Volksgesundheitspflege* ; *Zeitschrift für Sozialwissenschaft* ; *Die Jugendfürsorge*.

CHAPITRE VII

LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES DANS LA SOLUTION DU PROBLÈME DE L'HABITATION

A) Les besoins à satisfaire.

Le besoin de se loger, comme celui de se nourrir et de se vêtir, constitue pour l'homme une exigence naturelle. Toute négligence à le satisfaire ne saurait manquer de compromettre l'existence même des individus. L'observation nous révèle la place éminente prise par cette nécessité dans les préoccupations de tous les esprits avertis des questions sociales. L'initiative individuelle, les sociétés philanthropiques, le législateur lui-même ont donné le pas à ce besoin sur la série de ceux dont ils ont entrepris d'assurer la satisfaction. Il semble en effet que, parmi les exigences de notre nature, celle d'une habitation suffisante présente une importance spéciale par son caractère et les répercussions qu'elle entraîne.

Il convient de le reconnaître, le besoin de logement se distingue de tous les autres. Le rang qu'il occupe dans les sociétés civilisées rend compte à lui seul de la sorte de préférence que lui manifeste l'activité collective, à qui les autres exigences vitales de nourriture et de vête-

ment ne fournissent qu'un objet d'intervention purement occasionnel. Le problème du logement est uni à l'ensemble des phénomènes économiques par les liens d'une solidarité intime. La solution qu'on lui donne exerce une influence profonde sur chacune des parties du corps social. Le simple raisonnement suffit à prouver, en dehors de toute considération de sentiment, que l'habitation façonne en quelque sorte celui qu'elle protège. Les rapports de l'ambiance, du milieu, avec la psychologie des individus ont été reconnus et étudiés. Comment supposer que l'homme ne reçoive aucune impression des objets qui l'entourent le plus intimement, de cette sorte de vêtement de pierre qui l'environne, lui fournissant l'immunité physique et le repos de ses labeurs ? Si la maison est gaie, confortable, celui qui l'habite y reviendra plus volontiers, sa besogne finie, il ne songera point à demander aux excitations du dehors des douceurs que son intérieur lui refuse. L'habitant d'un logement maussade prolongera le plus possible les heures passées dans la rue, il s'abandonnera plus facilement aux sollicitations malsaines. Sa moralité, sa sobriété souffriront du défaut d'agrément de son logis. Cette influence profonde n'a point échappé à l'observation commune. Les peuples du Nord, portés par le climat à attribuer aux qualités de l'habitation une importance spéciale, possèdent tous, sous des formes analogues, ce curieux proverbe « Montre-moi ta maison, je te dirai qui tu es ». Mais l'inconfort du logement n'est point funeste seulement par la répulsion qu'il exerce en chassant loin de chez eux ceux qui pourraient y trouver le repos. Le séjour d'une habitation défectueuse ne saurait être subi sans dommage. Dans le manque de soleil et l'atmosphère putride des logements

malsains, les corps se débilitent et deviennent une proie facile pour la maladie. La tuberculose, on l'a constaté, fait vingt fois plus de victimes dans les quartiers pauvres que dans ceux qu'habitent la classe aisée. Le séjour d'un taudis met enfin les mœurs à une rude épreuve, les promiscuités qu'il engendre sont fatales à tous les sentiments élevés : « Dans l'ignominieux entassement de nos « grandes villes », disait aux catholiques allemands Mgr Ketteler, » les sexes sont honteusement rapprochés, « le vice n'a pas de secret pour l'âge le plus tendre. Pour « un misérable, la pudeur, la morale, sont des mots dont « il connaît à peine le sens (1). »

Par une déplorable coïncidence, si, du point de vue social, la satisfaction du besoin de l'habitation présente une importance particulière, elle est complètement méconnue, dans son urgence, par la classe ouvrière. Laissés à leur instinct, les travailleurs dont l'attention n'aura pas été sollicitée par une sorte d'éducation préalable au respect de leur santé et de leur dignité songeront en dernier lieu à la nécessité de s'assurer, dans la mesure de leurs moyens, un logement décent. Un fait d'expérience le prouve : les enquêtes entreprises sur le mode d'existence des ouvriers ont toujours constaté que la place faite dans leur budget à la satisfaction du besoin d'habitation, est affectée dès le début par les dépréciations subies par le salaire. Une restriction n'est apportée que beaucoup plus tard aux dépenses de nourriture — voire même d'habillement. — On a tenté d'expliquer cette particularité par le caractère d'urgence toute spéciale du besoin d'alimentation. Consommer une nourriture suffisante est le seul moyen

(1) R. P. Otto Pfülf, S.-J. *Bischoff von Ketteler*, Mayence, 1909.

qui reste à l'ouvrier pour ne pas succomber à la misère. Cette remarque, fort juste, on doit le reconnaître, ne rend point cependant un compte exact des mobiles dont s'inspire le travailleur. On le constate, en effet, la réduction subie par les dépenses affectées au logement est, le plus souvent, hors de toute proportion avec la restriction du salaire. De plus, elle est beaucoup plus durable et subsiste parfois indéfiniment malgré la disparition de sa cause. En sens inverse, la situation pécuniaire d'une famille ouvrière pourras'améliorer d'une façon considérable sans qu'elle songe, pendant longtemps, à choisir une maison plus confortable. La grande importance sociale des qualités de l'habitation disparaît devant l'ignorance ou l'apathie des classes populaires. Celles-ci semblent sourdes en cette matière à la voix même de leur propre intérêt.

Au caractère d'urgence présentée par la satisfaction du besoin d'une habitation hygiénique et décente, à la méconnaissance de cette importance par les travailleurs, on peut opposer heureusement une circonstance plus favorable. Les défauts du logement sont, parmi les maux sociaux, des plus faciles à écarter. Une révolution n'est pas nécessaire pour amener une transformation de l'hygiène domestique. Il n'est nullement indispensable, pour remplir ce but, de priver les propriétaires de la jouissance des immeubles d'où sont tirés leurs principaux revenus ; il suffit de les astreindre à l'observation d'une série de mesures propres à assurer la satisfaction des exigences de la santé publique. Il ne convient pas, en outre, de réfréner totalement la spéculation qui s'exerce sur les terrains bâtis dans les grandes villes, il faut seulement s'attaquer à l'excès même de cette spéculation,

dans ses manifestations contraires au bien de la collectivité. L'intérêt des propriétaires s'ajoute même, provisoirement tout au moins, aux sollicitations des pouvoirs publics pour les amener à une entente plus complète des nécessités modernes. L'hygiène et le confort d'une habitation se paient en effet comme son emplacement favorable ou l'heureuse distribution de ses différentes parties. Les maisons saines et agréables seront donc recherchées de préférence aux logements insalubres et d'aspect malsade. Les propriétaires trouveront dans cette circonstance une juste compensation des efforts entrepris par eux pour se comporter autrement qu'en exploitateurs. Sans doute n'est-il pas téméraire de voir dans ce mobile le plus puissant des agents de progrès : « Les considérations « d'intérêt général, de civilisation ou de morale », dit M. le professeur Pohle, « sont, pour la solution du problème de l'habitation, des auxiliaires moins puissants « que la facilité des réformes à entreprendre et la certitude « pour ceux qui s'en acquittent, d'en tirer un profit. » Des projets de réforme d'une importance sociale égale ou parfois même plus grande sont au contraire frappés de stérilité s'ils portent une atteinte, même légère, à l'intérêt des individus.

Or, le besoin de l'habitation est particulièrement difficile à satisfaire dans les grandes villes. Celles-ci s'accroissent en effet avec une rapidité défiant toute prévision. L'intérêt des spéculateurs les porte à la vérité à suivre ce mouvement d'augmentation en mettant des habitations nouvelles à la disposition des immigrants. Mais le nombre de ces derniers est souvent assez considérable pour empêcher toute espérance raisonnable de satisfaire à leurs besoins. Hambourg compte 324.000 habitants en 1890, il

en possède 706.000 en 1900 ; Charlottenbourg passe de 30.000 âmes en 1880 à 77.000 en 1890 et 189.000 en 1900. De la première à la seconde de ces dates, Magdebourg fait un bond de 98.000 à 202.000. L'accroissement de la population des grandes villes n'est point en outre un fait bien constant. La courbe qui le traduit subit parfois des fléchissements considérables sous l'influence des phénomènes économiques. Si l'on considère, dans cinq des centres urbains au caractère industriel le plus marqué, Chemnitz, Duisbourg, Essen, Halle et Mannheim, les variations du chiffre d'immigration de la population pendant une période de dix années, on observe des inégalités frappantes :

Par rapport à l'année précédente, l'immigration urbaine s'accroît de :

	Chemnitz	Duisbourg	Essen	Halle	Mannheim
1897...	+ 2929	+ 2276	+ 3961	+ 4216	—
1898...	+ 1871	+ 2426	+ 4993	+ 3824	—
1899 ..	+ 2892	+ 2972	+ 5509	+ 4402	—
1900. .	+ 1169	+ 3931	+ 2932	+ 3065	+ 8245
1901...	— 1580	— 2049	+ 2481	+ 816	+ 4319
1902...	+ 3040	+ 810	— 7010	— 34	— 2655
1903...	— 4976	+ 1220	— 2486	+ 1823	+ 3747
1904...	— 5424	+ 3542	+ 9468	+ 4365	+ 10865
1905...	+ 8905	+ 6155	+ 3577	+ 3422	+ 9971
1906...	+ 6802	+ 6164	+ 7479	+ 3598	+ 11147

L'étude du taux d'accroissement annuel du chiffre de la population de la ville de Berlin fournit également des résultats fort instructifs. M. Manes a dressé le tableau suivant pour la période 1875-1905 (1) :

(1) Cité par Pohle. *Die Wohnungsfrage*, t. I, p. 113, Leipzig, 1910.

Accroissement	Accroissement	Accroissement
1875... 31947	1885 .. 43988	1895... 22850
1876... 33163	1886 .. 47555	1896... 42934
1877... 26513	1887... 51749	1898... 34543
1878... 30511	1888... 57803	1898... 46813
1879... 34356	1889... 56709	1899 .. 43006
1880... 34767	1890... 49835	1900... 42357
1881... 34710	1891... 28101	1901... 10429
1882... 37646	1892 .. 15860	1902 .. 21456
1883... 36511	1893... 18517	1903... 35452
1884. . 38961	1894... 15080	1904... 43284

Le rapprochement de ces données décèle des variations dont l'amplitude et la brusquerie sont surprenantes. Les chiffres d'accroissement les plus élevés sont présentés par les années 1888 et 1889, où la population de Berlin s'augmente respectivement de 57.803 et de 56.709 habitants. Or deux ans après, en 1891, ils s'abaissent à 28.101 et décroissent même, l'année suivante, jusqu'à 15.860. En trois ans à peine, le taux d'intensité de l'immigration urbaine a varié dans la proportion de 3 à 1. Un phénomène analogue est observé en 1900-1901, mais avec un caractère plus subit encore. L'augmentation passe en effet de 42.357 à 10.429, se réduisant ainsi des trois quarts. Cette inconstance est de nature à compromettre l'adaptation de l'offre à la demande des logements vacants. Le premier de ces facteurs est condamné en effet à se modifier à l'aveuglette, sans pouvoir même prendre en considération l'autre terme de l'égalité cherchée.

M. le professeur Pohle, à qui nous empruntons ces chiffres, signale encore un motif curieux de l'inconstance présentée par le besoin d'habitation. La prospérité économique exerce, suivant l'opinion la plus généralement ad-

mise, une influence marquée sur le nombre des mariages. Le chiffre des couples en quête de logement peut varier de la sorte, suivant les époques, dans des proportions assez considérables. Le taux de nuptialité monte à Dresde en 1899, année particulièrement favorable, jusqu'à 57,5 pour 1.000 des individus âgés de plus 15 ans. Trois ans après, en 1902, il tombe à 47,5 pour 1.000. Le nombre des mariages contractés par 1.000 habitants (population totale) oscille à Francfort-sur le-Mein, de 1871 à 1906, entre 8,34 et 13,34. Les points de plus grande dépression de la courbe traduisant ce phénomène sont propres aux années 1881, 1884, 1892 et 1901, toutes marquées par des conditions économiques particulièrement défavorables ; les années de prospérité 1873, 1890, 1897, 1898 et 1906 se désignent au contraire par un coefficient de nuptialité spécialement élevé.

La similitude de leurs causes fait donc coïncider les périodes d'immigration minimum avec celles où les mariages sont les moins nombreux. La brusquerie marquée par les variations d'amplitude de ces deux phénomènes communique au besoin d'habitation une inconstance déconcertante. L'offre de logements vacants ne peut en effet suivre la demande que de fort loin. Les propriétaires sont informés imparfaitement des modifications économiques capables d'influer sur les circonstances locales. Le temps nécessaire à l'édification d'un immeuble s'oppose d'ailleurs à la satisfaction bien exacte des besoins immédiats. On peut terminer en pleine crise l'aménagement d'une maison dont les fondations remontent à une période de prospérité. Des faits purement temporaires peuvent modifier aussi les nécessités spéciales à une ville déterminée. Une augmentation de garnison, l'entreprise de travaux

temporaires provoquent un accroissement superficiel ; l'offre ne saurait correspondre à celui-ci que fort tardivement. Si l'on cherche dans la statistique une confirmation de ces arguments en prenant pour exemples les villes de Strasbourg et Mannheim, l'une fort rapprochée par ses origines du type de nos grandes villes de l'Est possédant à la fois une population industrielle et un noyau très stable de bourgeois sédentaires, l'autre uniquement adonnée à la production à outrance et subissant l'influence des variations de celle-ci, on constate, dans la première, un caractère de fixité beaucoup plus grande dans la proportion du nombre des habitations.

	STRASBOURG			MANNHEIM		
	Proportion (/0) des maisons vacantes	Nombre des constructions nouvelles	Nombre des habitants	Proportion 0/0 des maisons vacantes	Nombre des constructions nouvelles	Nombre des habitants
1900 . .	2,14	944	151041	1,40	2434	136600
1901 . .	—	897	154368	5,12	1946	144005
1902 . .	1,40	967	157695	6,76	1595	145800
1903 . .	2,29	1010	161022	6,61	1036	147939
1904 . .	2,26	1150	164349	4,24	1023	153845
1905 . .	2,86	1275	167678	2,71	1212	160600
1906 . .	2,38	1170	169532	1,07	1174	167200
1907 . .	2,21	1101	172880	1,07	1294	173266
1908 . .	1,26	—	175925	2,59	—	177238

L'explication de cette opposition nous sera fournie par les professionnels de l'une de ces deux villes :

« L'activité apportée par les particuliers à la construction des habitations ne peut », dit le Bureau de

Statistique de Mannheim, « suivre avec la précision et
« la rapidité suffisantes les oscillations marqués par le
« taux d'accroissement de la population. Les circons-
« tances économiques manifestent des fluctuations dont
« la formule reste inconnue ; l'adaption du zèle des
« constructeurs à leurs variations est donc impossible.
« L'offre et la demande de logements ne sauraient se
« trouver dans un équilibre parfait tant qu'une demeure
« ne sortira pas de terre au moment précis où un nouvel
« immigrant prendra le bâton du voyageur pour aban-
« donner la campagne. »

Il ne semble pas toutefois que le déséquilibre existant entre l'offre et la demande des habitations déprime indifféremment l'un ou l'autre de ces facteurs. Le second manifeste en effet un excès constant. L'accroissement considérable de la population, l'afflux vers les villes de tous les individus valides lui donnent des proportions et une constance qui le font déborder l'autre terme. Si l'on considère la période comprise entre 1850 et 1900, les logements vacants se présentaient, par rapport au nombre total des habitations, dans la proportion de 3 0/0 environ. Ce chiffre était d'ailleurs considéré comme un minimum par les écrivains spécialistes. Or, on a vu tomber cette proportion jusqu'à 0,61 0/0 à Berlin, 1,66 0/0 à Charlottenbourg, 0,50 0/0 à Rixdorf, 0,80 0/0 à Francfort-sur-le-Mein. Un autre fait témoigne encore de l'insuffisance relative du nombre des habitations, c'est le resserrement progressif de la population dans les mêmes immeubles. Berlin passe de 1.122.000 âmes en 1880 à 1.579.000 en 1890. Pendant cette période, le nombre des individus logés dans le même bâtiment s'élève de 44,9 à 52,6, correspondant à 10,3 et 12,3 ména-

ges (1). Dans les villes réputées par l'abondante proportion de leurs logements vacants, les constructions nouvelles entreprises par les propriétaires sont bien éloignées de rester sans emploi. Les années 1903 et 1904 sont marquées à Dresde par l'édification d'un nombre considérable d'immeubles. 70 0/0 de ceux-ci sont occupés dès leur achèvement. La faveur manifestée par le public pour les habitations de type récent n'implique pas un abandon des constructions plus anciennes. Pendant la même période, 76 à 77 0/0 des déménagements se produisaient entre des maisons existant antérieurement. On entreprend à Leipzig, du 1^{er} novembre 1902 au 1^{er} novembre 1903, la construction de 5.078 immeubles nouveaux. 1247 seulement restent vides à l'issue de ces douze mois (2).

Le manque d'habitations vacantes présente une importance économique considérable. Les conséquences de ce phénomène ne se bornent pas en effet à la gêne passagère des individus en quête d'une habitation convenable ou forcés à prendre domicile dans des logements satisfaisant imparfaitement à leurs besoins. Le défaut de toute proportion entre l'offre et la demande d'habitations est la cause de l'élévation du prix des loyers. Les inspecteurs du travail signalaient vers 1900 un phénomène inquiétant : certaines familles ouvrières devaient consacrer à leur logement plus du quart de leur revenu total (3). Le projet de loi sur l'habitation soumis au Landtag prussien

(1) Adickes. Article *Stadterweiterungen* du Handwörterbuch de Conrad, 2^e édition.

(2) Pohle. *Op. cit.*

(3) Edouard Fuster. *L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne*, 1903, p. 26.

en 1903 indiquait les prix de location suivants pour Berlin et les deux agglomérations principales de sa banlieue :

	On payait en 1900 :		
	à Berlin	à Charlottenbourg	à Rixdorf
Pour un logement comprenant une seule chambre chauffable..	290 Mk	272 Mk 50	250 Mk
Pour un logement comprenant 2 cham- bres chauffables.....	474 —	435 —	380 —

La somme de 250 marks représentait le prix de location moyen d'un quart des logements de Charlottenbourg. Dans cette localité cependant, la proportion des contribuables jouissant de moins de 900 marks de revenu est bien plus considérable. Ce rapprochement indique donc l'obligation, pour un grand nombre de citoyens, d'acquitter des frais de location représentant du quart au tiers de leurs ressources. Le prix élevé des logements s'explique en partie par la spéculation qui s'exerce sur les habitations et les terrains à bâtir. Au rapport de M. Eberstadt (1), alors que la population de Berlin s'élève à 1.800.000 âmes environ, la propriété foncière est répartie entre 18.000 personnes, soit 1 0/0 seulement du nombre des habitants. Chaque maison ne reste que douze ans environ aux mains du même propriétaire. La valeur des bâtiments est estimée à 3,4 milliards de marks, or la dette foncière correspondante s'élève à

(1) Cité par Fuster, *op. cit.*, p. 5, note 1 et par Pohle, *op. cit.*, p. 36.

4,5 milliards. Dans certaines villes, le rapport du nombre des locataires à celui des propriétaires n'est pas moins défavorable qu'à Berlin. On compte à Charlottenbourg 937,9 logements pour 1.000 habités par les premiers, et 25,7 pour 1.000 seulement par les seconds. Le surplus consiste en *Dienstwohnungen* (43,3 pour 1.000), maisons réservées par leurs possesseurs aux individus qui leur sont unis par un lien de subordination (domestiques, ouvriers, etc.). La proportion de ces trois catégories d'habitations s'élève à Breslau à 911,3, 38,7 et 50,0 pour 1.000 ; on compte à Posen 887,4, 55,9 et 56,8 pour 1.000 ; à Hambourg 920,6, 56,3 et 23,1 pour 1.000. Dans les villes d'importance médiocre, le rapport ne se montre pas aussi favorable qu'on pourrait le croire. En Saxe, dans les localités de 5.000 à 20.000 âmes, 75 0/0 des maisons sont habitées par des locataires (1). Fréquemment, au reste, la spéculation devance la construction des logements et s'exerce sur les terrains non bâtis.

M. Eberstadt nous révèle le souci pris par les propriétaires de terrains propres à la construction urbaine de tenir compte du manque à gagner qu'ils subissent en retenant leur fonds, pendant de longues années, pour augmenter sa valeur. Le doublement du prix d'un terrain non bâti se produit ainsi en 20 ans environ. Souvent aussi cette hausse artificielle s'aggrave d'une série de reventes successives du même terrain. L'office Municipal de Statistique de la Ville de Dresde constatait en 1905 que sur 982 parcelles vendues pendant cette année, 644, c'est-à-dire 70 0/0 environ avaient été, depuis 1900, l'objet d'un transfert de propriété.

(1) Pohle, *op. cit.*, t. 1, p. 38.

Le soin mis par les propriétaires à ne se défaire de leurs immeubles que comme à regret et en exigeant le paiement d'un prix exorbitant est l'une des causes de l'accroissement de l'encombrement, dont nous avons déjà relevé la coïncidence avec l'augmentation du nombre des habitants des grandes villes. Le prix élevé des logements interdit souvent aux travailleurs peu fortunés de choisir une habitation satisfaisant entièrement aux besoins de leur famille. Le recensement de 1900 a révélé qu'un tiers et parfois la moitié des appartements urbains ne possédaient qu'une chambre à feu ; les habitations de ce type servaient cependant d'abri à une fraction considérable de la population. Elles existaient à cette époque, à Berlin, Rixdorf et Barmen, dans la proportion suivante :

	Proportion des logements	Proportion de la population
Berlin	50 %	43,6 %
Rixdorf	58 —	54 —
Barmen	62 —	55 —

On regarde comme surpeuplés les logements composés d'une seule pièce s'ils sont habités par plus de six individus. Le même qualificatif s'applique aux appartements de deux chambres contenant plus de 10 personnes. L'application de cette règle donnait, de 1875 à 1905, à Berlin, Breslau, Dresde, Francfort-sur-le-Mein et Leipzig :

Logements d'une seule pièce surpeuplés :

(par 1,000)	1875	1880	1885	1890	1895	1900	1905
Berlin	195,5	168,6	167,4	165,8	134,2	134,2	—
Breslau	152,1	187,1	181,0	179,4	157,3	157,3	133,3
Dresde	—	161,0	167,3	175,5	168,8	168,8	—
Francfort-s-Mein	—	—	127,7	100,0	43,0	82,6	—
Leipzig	139,9	—	195,3	171,2	154,5	135,8	109,0

Logements de deux pièces surpeuplés :

(par 1,000)	1875	1880	1885	1890	1895	1900	1905
Berlin	20,7	15,2	17,1	15,3	10,9	9,6	—
Breslau	13,7	25,4	23,0	—	15,8	14,9	12,3
Dresde	—	28,0	25,2	29,6	28,6	—	—
Francfort..	—	—	20,3	18,6	7,8	9,7	—
Leipzig	39,4	—	50,2	35,8	25,2	23,6	13,6

Ces chiffres manifestent une décroissance assez marquée du nombre des logements surpeuplés. Leur proportion par rapport à l'ensemble reste toutefois considérable. On doit remarquer en outre que l'amélioration manifestée atteint surtout les habitations de deux pièces. Les appartements composés d'une chambre unique et renfermant plus de six personnes constituent encore, suivant les villes, une part considérable du total. Cette proportion s'élevait en 1900 à :

Berlin	11,74 %
Rixdorf	14 —
Barmen	22 —

On peut rendre ces chiffres plus frappants encore si l'on recherche, avec les rédacteurs du projet de loi prus-

sien de 1903, la répartition exacte du nombre d'habitants dans chaque catégorie de logements. Le recensement de 1900 fournit, pour Berlin et Rixdorf, les résultats suivants :

NOMBRE DE LOGEMENTS ABRITANT :															
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	habitants			
Composés de :															
Une simple cuisine															
où l'on couche aussi.															
Berlin	250	122	56	22	7	4	»	1	1	»	»				
Rixdorf	20	45	5	2	3	1	»	»	»	»	»				
Une seule chambre															
chauffable où l'on fait															
aussi la cuisine.															
Berlin	1584	670	285	107	54	10	3	4	1	1	»				
Rixford	73	48	25	11	4	4	»	1	»	»	»				
Une seule chambre															
chauffable, plus une															
cuisine.															
Berlin	35917	23024	12108	5511	2281	820	270	77	13	6	1				
Rixdorf	2473	1627	915	422	145	54	19	1	1	»	1				

L'insuffisance du nombre des habitations par rapport à celui de la population totale rend plus considérable la proportion des coucheurs (*Schlafgänger*) hébergés à la nuit par les familles ouvrières. Les travailleurs célibataires ne recourent point seuls en effet à ce mode de logement. La plupart des campagnards nouvellement arrivés dans les grandes villes cherchent un abri dans les ménages modestes. Ceux-ci ne répugnent pas à jouer le rôle de logeurs. La modique rémunération qu'ils en tirent prend pour eux le rang durable d'une source de leur budget. L'administration, utilisant les données des recensements successifs pour cinq des plus grandes villes, fixe ainsi le rapport pour 100 du nombre des familles hébergeant des coucheurs :

	Berlin	Breslau	Francfort	Brême	Hambourg
1875...	—	—	—	15,1	—
1880...	—	21,7	—	10,8	19,4
1885...	22,9	—	20,8	11,1	21,2
1890...	23,9	17,6	24,6	15,3	25,0
1895...	20,8	14,3	22,0	14,3	20,5
1900...	20,2	15,6	25,1	17,6	20 (1)

Dans certaines villes, on le voit, la proportion des familles pourvues de pensionnaires est particulièrement élevée. Elle monte jusqu'au quart du total (Francfort-sur-le-Mein, 1900) sans s'abaisser jamais au dessous du sixième.

Ce tableau révèle en outre un fait défavorable. La décroissance du nombre des ménages logeant à la nuit n'apparaît point, souvent même un mouvement inverse est manifesté. Ces constatations présentent, du point de vue social, une incontestable gravité. Les familles hébergeant ainsi des locataires d'occasion sont parmi les plus modestes : la moindre aisance les porterait en effet à s'affranchir d'une promiscuité dont leur indépendance se ressent. Les logeurs viennent donc grossir encore le nombre des individus entassés dans des locaux étroits. Le fléau de la surpopulation s'en trouve aggravé. Fréquemment d'ailleurs, les pensionnaires n'ont d'autre lieu de repos que la chambre de la famille. Il n'est point utile d'insister sur les inconvénients engendrés, du point de vue de la morale, par le rapprochement des sexes. Les considérations de cette nature sont pourtant fréquemment méconnues. A Berlin, en 1900, 3.129 familles, dont 1.856

(1) Pohle, *op. cit.*, t. 1, p. 80.

pourvues d'enfants, logeaient des individus de sexe différent. Beaucoup de ces ménages ne disposaient que d'une seule chambre (1).

L'hygiène souffre autant que la morale d'un semblable entassement. Il est difficile à coup sûr d'étudier par la statistique les rapports de l'insalubrité du logement et de la santé de ses habitants. Les conditions sanitaires à remplir par un appartement doivent en effet être fixées arbitrairement, or, l'observation le témoigne, les facteurs pris en considération peuvent se compenser réciproquement jusqu'à modifier entièrement les caractères de l'habitation. En fait, il faudrait définir l'insalubrité par les résultats qu'elle produit et appliquer ce terme à tous les logements dont le séjour est préjudiciable à la santé. L'expérience est ici le meilleur instrument d'investigation. L'hygiéniste Liebig, on peut le rappeler, avait imaginé, il y a plus d'un demi-siècle, de diviser le territoire de la ville de Munich en 70 sections de forme carrée. Il avait relevé le taux de mortalité le plus élevé dans les plus pauvres et celles où la population souffrait du maximum d'entassement. Le nombre des victimes de la tuberculose dépassait en particulier de plus de 10/1.000 le chiffre fourni par les quartiers du centre, mieux aérés et plus sains. Certains locaux présentent en outre une insalubrité tellement évidente qu'on peut présumer sans témérité l'influence pernicieuse exercée par leurs séjours sur la santé de leurs habitants. Le projet de loi prussien de 1903 donne la proportion, pour Berlin et sa banlieue, des caves habitées, des logements situés au quatrième étage ou au dessus, et des *Hintergebäude*, maisons de derrière

(1) Fuster, *op. cit.*, p. 28.

enclavées dans un cercle d'autres immeubles et ne prenant jour que sur une cour :

A BERLIN

Caves habitées	24.088 =	3,12 %	des logements
Abritant . . . personnes	91.426 =	4,98	— habitants
Logements au 4 ^e étage			
ou au-dessus	90.805 =	19,32	— logements
Abritant . . . personnes	343.896 =	18,72	— habitants
Maisons de derrière . . .	224.035 =	47,66	— maisons
Abritant . . . personnes	241.873 =	45,80	— habitants

A RIXDORF

Caves habitées	433 =	1,93 %	des logements
Abritant . . . personnes	1.784 =	4,98	— habitants
Logements au 4 ^e étage			
et au-dessus	3.342 =	14,91	— logements
Abritant . . . personnes	13.225 =	14,66	— habitants
Maisons de derrière . . .	8.365 =	37,33	— maisons
Abritant . . . personnes	35.120 =	36,70	— habitants

Ces chiffres sont vraiment considérables. On surprendrait à n'en pas douter un grand nombre de partisans du « laisser-faire » en leur apprenant la proportion de leurs concitoyens dont une cave est le seul lieu de repos. L'énormité des conséquences causées par des rapports sociaux aussi défavorables est de nature en effet à provoquer les réflexions des esprits les plus prévenus contre le principe même d'intervention. A défaut des considérations suggérées par la simple humanité, l'intérêt de la société commande une action directe, capable de remédier promptement aux maux révélés par l'observation.

Les qualités corporelles et la vigueur physique des individus se renouvellent en effet pendant leur séjour au logis. Laisser transformer ce repos en empoisonnement équivaut à contempler, les bras croisés, la déchéance progressive de la race, tuée par l'atmosphère des taudis. Consentir à voir les ouvriers, dégoûtés de leur logement malsain malgré leur accoutumance, traîner dans la rue ou les cabarets, c'est consentir à leur voir perdre, avec la santé du corps, les qualités intellectuelles ou morales qui restaient compatibles avec leur misère.

Mais si l'on admet en cette matière le principe d'intervention, on ne saurait contester davantage que sa mise en pratique appartienne, en premier lieu, aux communes. Il faut le remarquer en effet, les municipalités des grandes villes ne sont pas entièrement innocentes de l'entassement et de la surpopulation constatés aujourd'hui sur leur territoire. Elles ont rarement manqué de solliciter de tous leurs efforts l'afflux dans leurs murs d'un nombre d'habitants toujours plus considérable. Certaines même n'ont pas craint de transformer leurs désirs en une véritable politique, s'abouchant par exemple avec les administrations de chemins de fer pour obtenir le transport, à prix réduit, des immigrants et de leurs meubles. Ce sont là des faits dont on ne peut s'étonner. La population « dirigeante » d'une grande ville est représentée par la classe aisée, composée surtout d'industriels et de commerçants. Avant de se transformer en sociologues, soucieux d'apporter un remède aux maux qu'ils ont provoqués ceux-ci raisonnent avant tout en patrons désireux de disposer d'une main-d'œuvre abondante ou de voir s'élargir le cercle de leur clientèle. De pareils sentiments sont trop humains pour constituer un grief capital. On

ne saurait nier cependant qu'ils n'entraînent, à la charge de ceux qui les ont conçus, le devoir de remédier aux conséquences fâcheuses de leur désir de prospérité (1).

Malheureusement, il faut bien l'avouer, les obligations de cette nature ont été longtemps méconnues. L'afflux de la population était regardé avec sympathie, mais sans qu'on prit aucune mesure pour le rendre moins nuisible en assurant aux arrivants un logement convenable. Pendant vingt ou trente ans, les municipalités ne se sont nullement préoccupées de tracer un plan d'extension méthodique de leur surface bâtie. On s'est contenté d'entasser au centre de la ville, dans les constructions existantes, les nouveaux citadins et de laisser la fantaisie ou l'avidité des spéculateurs présider à la mise en œuvre des habitations nécessaires. Dans les onzième et douzième livraisons du *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, le docteur Schott estimait que la densité de population de la ville de Berlin était passée, pour le même hectare de surface bâtie, de 139,5 individus en 1871 à 314,7 en 1900. La même évaluation donnait, pour Cologne, les chiffres de 167,8 et 315,4, pour Breslau, 68,5 et 137,0 pour Chemnitz, 56,2 et 120,0, pour Munich, 47,8 et 111,5. C'était à l'entassement d'étage sur étage et de logement sur logement que s'était bornée, pendant une partie de cette période, la politique municipale.

On ne saurait, il est vrai, parler ici avec une entière justesse d'obligation des pouvoirs communaux. Les organes collectifs ne supportent pas en effet, à la façon des individus, des responsabilités qu'il leur faut ensuite

(1) Thissen et Trimborn. *Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden*, 1910, 4^e éd., p. 78.

purger en satisfaisant à des devoirs déterminés. Il est sans doute préférable de remarquer qu'il est fort important et comme indispensable de laisser aux municipalités le soin de s'acquitter d'une tâche qu'elles sont seules capables de remplir d'une manière satisfaisante. Le besoin de l'habitation ne se manifeste pas en effet de façon semblable dans les différentes localités. La demande de logements ne subit pas dans des villes bourgeoises comme Heidelberg, Wurzburg, Ulm, Strasbourg les poussées brusques qui marquent ses variations dans les centres purement industriels comme Mannheim, Essen, Duisbourg ou Rixdorf. Une politique uniforme ne peut donc être adoptée pour assurer sa satisfaction parfaite. Tantôt on dessinera, avec le temps et la sollicitude nécessaires, des quartiers spacieux et pourvus d'un certain luxe matériel : on se proposera de la sorte d'offrir un logement convenable aux petits rentiers qui peuplent les villes d'employés, *Beamtenstädte*, telles Wiesbaden, Worms ou Spire. Tantôt au contraire, sacrifiant l'agréable à l'utile et à l'hygiène véritable, on s'empressera d'édifier de vastes séries d'habitations réservées aux ouvriers. On doit tenir compte aussi des exigences imposées par les circonstances locales. L'âpre climat continental de la Saxe ou du sud de la Bavière nécessitent une protection spéciale contre les froids persistants. La vallée du Rhin, balayée par les vents de mer, se prête par contre à un mode de construction plus léger et mieux approprié à des hivers tempérés.

Le pouvoir central n'a pas manqué de s'inspirer de la nécessité de laisser aux communes toute l'autonomie désirable pour la satisfaction du besoin d'habitation. On trouve dans une circulaire adressée en 1901 aux admi-

nistrations municipales par le Ministre de l'Intérieur prussien (1), à côté d'un rappel des devoirs qui leur incombent, une reconnaissance formelle du caractère impérieux des circonstances locales : « Les communes
 « ont l'obligation... de s'opposer au développement
 « d'une spéculation malsaine, Elles pourront employer
 « dans ce but l'achat direct des terrains à bâtir situés à
 « proximité, les subventions aux sociétés ou aux parti-
 « culiers, mais elles devront s'enquérir avec soin de
 « l'amplitude et de l'intensité du besoin de logements
 « vacants régnant sur leur territoire. Elles s'efforceront
 « avant tout de conformer leur mode d'action aux exi-
 « gences locales ».

B) L'action directe des municipalités.

Mais un premier besoin se manifeste avant tout : celui d'une surface suffisante pour la construction des immeubles nécessaires ; l'édification d'un logement n'est possible en effet que si les terrains à bâtir existent dans la commune en quantité suffisante et si leurs prix sont assez modérés pour permettre à l'initiative individuelle d'entreprendre l'édification des maisons qui seront offertes ensuite, à des conditions raisonnables, aux individus en quête d'un logement. Or la spéculation, nous l'avons vu, s'exerce sur les terrains urbains avec une âpreté particulière, cherchant dans l'exploitation du besoin social d'habitation une source de revenus disproportionnés avec

(1) *Die Wohnungsfürsorge im Reiche und in den Bundesstaaten*, publié par le Secrétariat d'Etat de l'Intérieur, 1904. Berlin, Carl Heymann.

les services rendus. Cette pratique présente un double inconvénient. Elle a tout d'abord pour effet de fausser l'équilibre entre l'offre et la demande de logements vacants. Les spéculateurs gardent dans leur possession, pendant un temps considérable, des terrains enclavés dans les centres urbains, et dont ils espèrent de la sorte augmenter la valeur. De vastes espaces vacants subsistent ainsi au cœur des villes dont ils ruinent l'harmonie et compromettent le développement normal. Puis un jour vient où leur propriétaire, s'estimant satisfait des résultats produits par son calcul, laisse leur surface tomber sur le marché, sur lequel se manifeste alors une dépression profitant uniquement à l'heureux spéculateur. Mais les terrains vendus de la sorte ne répondent plus à un besoin immédiat. Le temps a fait s'épaissir la zone de constructions qui les entoure. Ils se trouvent aujourd'hui dans un quartier plus central, ils seront destinés à la construction de magasins, d'immeubles de rapport, mais soustraits à l'édification de logements réservés à la classe ouvrière.

Celle-ci ne saurait au reste prétendre en aucune façon à l'occupation des terrains de valeur artificiellement majorée. Leur prix de vente atteint en effet un chiffre considérable. Si l'on fait abstraction de l'avidité qui pousse les spéculateurs à manifester des exigences toujours nouvelles, on doit reconnaître que ceux-ci se trouvent forcés, par la nature même de leurs opérations, à ne se défaire de leurs terrains que moyennant une somme fort élevée. Le spéculateur est rarement en effet le propriétaire original du fonds mis en vente : il s'est procuré celui-ci par l'achat en un temps où sa valeur n'avait point encore subi d'altération. Son désir de l'acquérir l'a porté cependant à consentir au versement d'un prix assez élevé. Le

propriétaire, mis en éveil par les sollicitations dont il était l'objet et n'ignorant point le plus souvent l'augmentation de la valeur réservée par l'avenir à son terrain, manifestait en effet des exigences particulières. L'improductivité volontaire où le spéculateur a maintenu son fonds le contraint en outre à se payer en une seule fois, au jour de la revente, du manque à gagner subi de ce chef. Suivant un exemple fourni par M. Pohle, une surface à bâtir achetée 100.000 marks ne peut être revendue moins de 200 000 marks au bout de vingt ans (1). Ce doublement du prix représente simplement en effet la valeur des intérêts abandonnés, calculés à 5 0/0. En supposant des changements fréquents dans la propriété des mêmes fonds, on conçoit quel taux peut atteindre leur chiffre de vente au moment où l'on entreprend enfin de les couvrir d'habitations.

L'influence exercée par la spéculation sur la valeur des terrains à bâtir s'explique par le caractère spécial de ces objets d'échange. Ceux-ci ne sont pas en effet illimités par leur quantité. Tout au contraire, leur nombre, pour un même lieu, est assez restreint. On conçoit donc qu'une poussée violente dans la demande de ces terrains se manifeste par une augmentation de leur valeur. Les propriétaires urbains se trouvent ainsi dans une situation favorisée. Il ne saurait d'ailleurs leur être fait grief de cette circonstance, et l'on doit regarder comme excessives les doctrines qui ne tendent à rien moins qu'à les dépouiller de leur bien parce qu'ils tirent de celui-ci un profit élevé. Entre cette intransigeance et l'absolu laisser-faire, on peut admettre une politique moyenne, respectant le principe

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 62.

de la propriété privée, mais s'attaquant résolument à la spéculation dans ses abus et ses injustices : telle est précisément l'attitude adoptée par les municipalités allemandes.

Les moyens employés par celles-ci, désignés sous le nom d'ensemble de *Bodenpolitik*, politique foncière, peuvent se diviser en deux catégories. Les administrations urbaines peuvent s'efforcer tout d'abord d'opérer leur accroissement suivant une méthode d'ensemble, qui leur fera prévoir longtemps à l'avance leurs augmentations successives. Elles pourront aussi encourager par des subventions l'édification de maisons à bon marché, fournir le terrain nécessaire à celles-ci, voire même les construire directement. Pour assurer l'emploi du premier procédé, des plans seront établis, des rues tracées, des tramways de pénétration construits. La spéculation perdra de la sorte le caractère de hasard qui s'attache à sa pratique et entache jusqu'à l'étymologie de son nom. Les propriétaires originaux seront instruits en effet de la valeur prise par leurs terrains et renonceront à s'en défaire de façon prématurée. La pratique des expropriations permettra d'acquérir sans frais exagérés les surfaces nécessaires à l'établissement des voies publiques et des espaces libres. Le développement de la ville s'accomplira avec harmonie, tout en satisfaisant, dans la mesure du possible, aux besoins de la population. L'hygiène s'accommodera en outre d'un procédé de nature aussi scientifique. De vastes percées assureront aux quartiers neufs une atmosphère toujours saine, leurs intersections fréquentes réduiront la surface des parcelles à bâtir, évitant ainsi la construction des maisons de derrière, *Hintergebäude*, si nuisibles à la santé publique. La faveur s'attache à l'emploi de ce pro-

cédé. Consultées en 1900 par l'Office Impérial de Statistique, les villes allemandes de plus de 30.000 habitants déclarèrent, au nombre de 50, posséder un plan méthodique d'extension. La plupart d'entre elles l'ont remanié par la suite pour le rendre plus conforme aux découvertes récentes de l'hygiène et de la technique modernes. Des villes d'importance beaucoup plus réduite, de simples bourgs parfois sont également entrés dans cette voie.

L'exécution des plans d'extension nécessite le plus souvent l'intervention du pouvoir central. Les municipalités doivent obtenir en effet une sorte d'*exequatur* pour pouvoir procéder en toute liberté aux expropriations nécessaires. La plupart des Etats ont ménagé sur ce point leurs prérogatives, se refusant à rendre les communes appréciateurs uniques de leurs besoins. La Prusse se distingue cependant par une exception remarquable. La ville de Francfort-sur-le-Mein jouit en effet du droit de priver, par mesure administrative, ses habitants de leur propriété. Elle peut exécuter de la sorte les grands travaux d'intérêt public et procéder à son gré à l'aménagement de son territoire. Cette faveur exorbitante devait en principe s'étendre à d'autres villes, mais le Parlement prussien, comme effrayé de sa témérité, recula bientôt devant les conséquences de son initiative. La municipalité de Francfort doit cette préférence à la ténacité de l'un de ses députés, M. le docteur Adickes. Elle s'en est montrée digne par un souci constant de ne faire qu'un juste usage de sa liberté dans la poursuite du but qu'on lui signalait spécialement.

En 1905, une enquête était entreprise par l'administration communale sur les manifestations du besoin d'habitation sur le territoire de la ville. On cherchait à

solliciter en même temps comme une sorte de collaboration du public à l'œuvre entreprise dans son intérêt. Des articles de vulgarisation furent confiés à la presse locale ; on invitait ses lecteurs à rédiger l'expression de leurs idées personnelles sur les directions à suivre dans la voie des réformes. Après deux ans d'études préparatoires, en 1907, un plan général d'extension fut établi. On s'attacha dans ce travail à prévoir les besoins ultérieurs avec la plus grande minutie et sans rien laisser au hasard. Les principales artères sont toutes pourvues de voies ferrées les rattachant au réseau des tramways urbains. Aucune rue n'est ouverte sans recevoir immédiatement l'armement en macadam de sa chaussée et son équipement en tout à l'égout, conduites d'eau, de gaz et câbles électriques. De vastes espaces libres sont réservés au centre de chacun des quartiers nouveaux pour l'établissement de parcs et de lieux d'agrément. On s'efforce de ménager entre la vieille ville et les quartiers nouveaux une transition qui ne puisse choquer en rien le goût artistique et le respect de l'histoire. Aucun monument intéressant n'est sacrifié. On ne cherche pas dans l'élargissement de rues anciennes et pittoresques, le moyen d'assainir les quartiers antiques. Des démolitions sont entreprises au centre même des blocs de vieilles maisons pour satisfaire aux exigences de l'hygiène, sans massacrer les reliques du passé. L'annexion des localités suburbaines est prévue, mais on s'efforce de respecter autant que possible leur topographie et leurs intérêts propres. Une initiative particulièrement intéressante a été prise pour faciliter dès aujourd'hui, l'exécution du plan d'extension. Très divisée, la propriété foncière est répartie à Francfort en une foule de parcelles dont la dissémination

s'oppose à la réalisation d'un projet d'ensemble. La municipalité s'efforça de remédier à cet inconvénient par la pratique des remembrements (*Zusammenlegungen*). Toutefois, l'intérêt public n'exigeant pas encore qu'elle fit usage de son droit d'expropriation, c'est de la bonne volonté des propriétaires qu'elle sollicita ce mouvement d'ensemble. Ceux-ci d'ailleurs n'hésitèrent pas à subordonner leur intérêt au bien de la collectivité. 150 hectares, divisés jusque-là en 643 parcelles possédées par 143 propriétaires, firent l'objet d'une nouvelle répartition qui réduisit à 298 le nombre de leurs fractions. 40 0/0 des surfaces ainsi remaniées occupaient l'emplacement de rues projetées (1).

Nous nous sommes attardés longtemps à considérer les mesures prises par la municipalité de Francfort-sur-le-Mein et les manifestations de son activité. L'autonomie presque complète dont jouit l'administration communale de cette ville, lui permet en effet de donner à son intervention une plus grande ampleur. Mais d'autres centres urbains n'ont pas craint à leur tour d'entrer dans la voie des réformes méthodiques, tout en respectant les limitations apportées à leurs pouvoirs. La ville de Cologne, dont le plan d'extension ne présente pas l'étendue de celui de Francfort, se fait remarquer cependant par un égal souci d'assurer à la fois son harmonieux développement et le respect des exigences de l'hygiène et de la technique modernes. Les terrains à bâtir sont divisés, d'après leur situation, en quatre classes particulières. Chacune de celles-ci ne peut recevoir que des constructions d'un type déterminé par des prescriptions rigoureuses d'élévation,

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 81.

d'utilisation de la surface, de hauteur et de nombre des étages. Les immeubles de la dernière catégorie doivent être éloignés d'au moins cinq mètres des fonds voisins et de dix mètres de toute habitation adjacente. Ces constructions dites « ouvertes » (*offene Bebauung*) présentent les plus grands avantages pour la santé publique : l'air peut en effet circuler librement entre les maisons. La désaffectation récente des fortifications a permis la généralisation de ce type et l'établissement, autour de la ville, d'une sorte de cité-jardin. Mais l'hygiène et l'harmonie des constructions urbaines ne trouvent pas seules leur compte dans ce mode de réglementation. La lutte contre la spéculation peut s'en faire également une arme fort efficace. La municipalité possède en effet le libre choix des types d'immeubles. Elle peut imposer de la sorte aux propriétaires de terrains à bâtir un genre de construction assez dispendieux pour les empêcher de tirer de la vente de leur fonds un profit exorbitant. Ce procédé, dit « des zones » (*Zonenbauordnung*) est appliqué en dehors de Francfort et de Cologne dans un grand nombre de villes : Königsberg, Breslau, Kiel, Cassel, Dusseldorf, Essen, Mannheim, etc. Il constitue à coup sûr une faculté assez dangereuse, mais dont l'administration communale n'use sans doute qu'avec la modération nécessaire. Il ne semble pas en effet que de sérieuses critiques aient été élevées contre l'exercice de cette liberté (1).

Les perfectionnements apportés à l'industrie des transports en commun permettent de lutter contre la spéculation dans des conditions moins périlleuses. Les com-

(1) R. Baumeister. *Stadterweiterungen in technischer und hygienischer Hinsicht*.

munications économiques et rapides fournies par les tramways de pénétration permettent en effet de reporter à une distance appréciable la zone habitable pour ceux que leur travail ou leurs affaires appellent chaque jour au centre des villes. On évitera de la sorte l'entassement dans les mêmes quartiers, de masses considérables de la population ; ce sera favoriser l'hygiène et s'opposer en même temps à l'accroissement désordonné du prix des loyers. Les communes peuvent généralement entrer sans difficultés dans cette voie : beaucoup d'entre elles exploitent directement en effet leur réseau de tramways, les autres agissent sur le concessionnaire par l'adjonction de dispositions spéciales aux clauses du cahier des charges. Certaines villes, Dresde et Leipzig en particulier, ont tiré les meilleurs résultats de ce mode d'intervention. Leurs faubourgs éloignés ayant été raccordés par rail au centre de la ville dans les dernières années du XIX^e siècle, on put observer immédiatement une diminution rapide de la surpopulation des quartiers d'affaires, accompagnée d'un abaissement proportionnel du prix des loyers. On doit le remarquer toutefois, ce procédé de mise en valeur de la périphérie, ne possède pas une portée sans limites. Les Allemands, employés ou ouvriers, répugnent en effet à s'écarter beaucoup de leur domicile. Une heure de chemin de fer matin et soir paraît chose fort simple à l'habitant d'une ville anglaise, qui ne prend au milieu du jour qu'un repas insignifiant et facile à consommer partout. Vingt minutes de tramway sont au contraire à charge à l'Allemand, accoutumé à se donner à midi un réconfort véritable.

On peut encore mentionner, parmi les moyens permettant aux municipalités de lutter contre la spéculation,

l'emploi de mesures fiscales. Le propriétaire de terrains vagues enclavés dans une ville manifesterait le plus grand désir de s'en défaire si l'impôt frappait ces parcelles non pas en proportion de leur revenu annuel, mais d'après leur valeur réelle. L'expérience révèle les effets étranges produits par l'application des taxes ordinaires aux surfaces accaparées par les spéculateurs. MM. Thissen et Trimborn rapportent les faits suivants (1) : le propriétaire d'un terrain vacant situé au centre même de la ville de Halle-sur-Saale, se défait de ce fonds pour la somme de 1.107.000 marks. Or, les impôts acquittés chaque année pour cette parcelle ne dépassaient pas 34 marks. On cite dans la même ville un emplacement dont la valeur vénale est estimée 1.446.000 marks, et sur lequel le fisc percevait chaque année la somme de 13 marks ! Tout au contraire, on voit porter tout le poids des taxes sur les immeubles de revenu restreint et destinés surtout au logement de la classe ouvrière. La valeur locative de ces habitations est estimée d'une façon fort large et répondant rarement à la réalité. On voit cette base de taxation s'élever à 6 1/4 0/0 de la valeur vénale à Trèves, 7, 7 0/0 à Dusseldorf. On conçoit donc que les municipalités se soient efforcées de chercher dans un remaniement de leur fiscalité le moyen d'atteindre d'une façon plus équitable les sources de richesse. Quelques-unes se sont contentées de modifier les bases de leur taxation, substituant la valeur véritable au simple revenu. Telle était la solution préconisée par une circulaire ministérielle adressée en 1901 aux communes de Prusse. Deux enquêtes entreprises en 1904 et 1906 ont signalé ce mode d'imposition dans 124, puis 231 d'entre elles.

(1) *Op. cit.*, p. 85.

Toutefois, un procédé plus rigoureux encore peut être employé. Au lieu de se borner à prendre la valeur vénale comme base du système de taxes, on peut chercher à frapper l'élément de richesses baptisé par Stuart Mill du nom d'*unearned increment* et désigné par les Allemands par les mots correspondants d'*unverdiente Wertzuwachs*, augmentation non gagnée de la valeur du terrain. Ce mode d'imposition se présente comme une compensation justifiée du préjudice porté par les spéculateurs à la collectivité. En retenant leurs parcelles pendant un temps démesuré, ceux-ci compromettent en effet le développement harmonieux des agglomérations urbaines et privent la population d'un espace vacant que son intérêt la portait à occuper promptement. Telle est l'inspiration qui préside à l'institution de la taxe désignée sous le nom de *Wertzuwachssteuer*. La perception de cet impôt s'opère au moment où les terrains sont vendus. Il consiste d'abord en un prélèvement égal aux 2 0/0 du prix, commun à toutes les transactions foncières. Deux suppléments (*Zuschläge*) viennent s'ajouter à cette base. Si la propriété n'a pas changé de mains depuis 20, 30 ou 40 ans et plus, elle est frappée d'une taxe additionnelle inversement proportionnelle au temps passé dans le patrimoine du même individu et variant en outre suivant que le fond est bâti ou non bâti. Cette perception peut représenter de 1 à 6 0/0 du prix de vente. Si l'on signale un transfert depuis moins de vingt ans, un prélèvement est opéré sur l'accroissement de valeur, calculé depuis le dernier changement de propriétaire. Cette taxe peut atteindre jusqu'à 25 0/0 de l'augmentation. La *Wertzuwachssteuer* n'est point perçue sur les donations ou successions, mais seulement sur les ventes. Ce procédé d'imposition fut d'abord employé par

la ville de Francfort-sur-le-Mein. Il s'étendit en 1905 à Cologne et Gelsenkirchen, en 1906 à Essen. Une enquête entreprise à la fin de 1908 par le Ministère des Finances de Bavière révélait son emploi par la ville de Hambourg et 96 communes de Prusse, 43 administrations municipales de Saxe, 10 de Hesse, 5 de Saxe-Weimar, 4 du duché d'Oldenbourg, 1 des principautés de Cobourg-Gotha et de Waldeck. La ville de Berlin l'adoptait à son tour en 1909. On doit signaler qu'un projet de loi déposé au Reichstag au début de 1910 tend à transformer cette perception municipale en impôt d'Empire (1).

Mais on peut encore concevoir, de la part des municipalités, un mode d'intervention plus direct dont la lutte contre la spéculation. C'est l'acquisition, par les administrations communales, des terrains à bâtir situés sur leur territoire. Pratiquée avec prévoyance et accompagnée du souci de devancer la spéculation, cette mesure assure aux communes la possession des surfaces vacantes en un temps où leur prix n'est pas atteint encore par la poussée de la surenchère. L'emploi de l'expropriation administrative permet au reste aux pouvoirs municipaux de prendre ces dispositions sans grever trop lourdement leur budget. Loin de paralyser ce mode d'action des communes, les gouvernements s'efforcent de le favoriser et d'encourager à son emploi. « Une influence capitale sur l'amélioration de l'habitation doit être attribuée », dit

(1) On n'ignore pas que la *Wertzuwachssteuer* des municipalités allemandes jouit actuellement en Angleterre d'une grande faveur dans l'opinion. M. Lloyd-George se livre à l'étude minutieuse de ce mode de taxation dans l'exposé des motifs de ses projets d'*increment value duty* et de *reversion duty*. (Voir sur ce point : Philippe Millet. *La crise anglaise*, 1910).

une circulaire prussienne du 10 mars 1901 (1), « à une politique foncière rationnelle des communes. Les abus actuels ont pour origine essentielle une malsaine spéculation sur les terrains... Un bon moyen de la limiter s'offre dès maintenant : il consiste dans l'acquisition du plus grand nombre de terrains possible par les communes dont la croissance incessante tend de plus en plus rapidement à transformer en surface à bâtir les champs et les jardins environnants ». Les propriétés communales constituent en fait une part fort importante des territoires urbains. Le *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte* (2) fournit à ce sujet des indications instructives. La municipalité de Francfort-sur-le-Mein possédait en 1903 59,5 0/0 de la superficie totale de la commune, abstraction faite des voies publiques. Cette proportion s'abaisse à 54,2 0/0 à Augsbourg, 50 0/0 à Spandau, 43,1 0/0 à Hanovre, 40,5 0/0 à Strasbourg, 39,5 0/0 à Mannheim. Les villes où l'étendue des propriétés communales est minimum sont Dantzig (8,9 0/0), Posen (8,7 0/0), Potsdam (7,9 0/0), Gelsenkirchen (7,3 0/0) et Bochum (3,4 0/0). Il faut le remarquer toutefois, cette évaluation ne comprend pas uniquement les terrains bâtis ou à bâtir. C'est ainsi que la ville de Francfort-sur-le-Mein doit la place avantageuse qu'elle occupe dans cette liste à la présence sur son territoire d'immenses domaines d'agrément (parcs, promenades, etc.). La superficie totale de ces espaces libres s'élève à 3.416 hectares, soit aux trois quarts environ de l'étendue des terrains possédés par la ville (3). Certaines communes doivent à leur ori-

(1) V. la traduction dans Fuster, *op. cit.*, p. 38.

(2) Tome XV, p. 1.

(3) Pohle. *Op. cit.*, t. II, p. 114.

gine historique la grande quantité des terrains dont elles disposent. La ville de Mannheim est ainsi l'héritière d'un terrain de 2.286 hectares soumis autrefois au régime de l'*Allmend*.

Plusieurs partis s'offrent aux municipalités jouissant d'une propriété fencière considérable : la vente, la constitution d'un *Erbbauerecht* ou l'édification directe d'habitations. La vente est le plus simple de ces procédés, mais elle garantit aussi moins sûrement les résultats de l'intervention municipale. La modération du prix, l'opportunité du temps choisi pour l'opération n'empêchent pas en effet l'administration communale de renoncer à tout contrôle sur l'utilisation réservée postérieurement au terrain. La spéculation, provisoirement écartée, peut s'abattre par la suite sur les parcelles abandonnées au conflit des intérêts particuliers. Les municipalités s'efforcent, il est vrai, d'éviter ces inconvénients en insérant dans leurs contrats de vente des clauses prescrivant l'utilisation immédiate des terrains cédés pour l'édification d'immeubles d'un type déterminé. On constate néanmoins, c'est un fait d'expérience, que les précautions de cette nature ne parviennent jamais à rendre impossible l'intervention des spéculateurs. Cependant, certaines communes vendent les terrains qu'elles possèdent en s'efforçant bien entendu de s'en dessaisir au moment précis où le développement de l'agglomération exige leur occupation. On cherche de la sorte à satisfaire aussi exactement que possible aux besoins d'habitations vacantes manifestés par la population. Il faut le constater d'ailleurs, l'intérêt financier des municipalités les sollicite vivement à se défaire par la vente de leurs propriétés foncières. Malgré le soin qu'elles apportent à ne point fournir par

leurs exigences un aliment à la spéculation, les administrations communales doivent tenir compte en effet, dans une certaine mesure, de l'augmentation prise par la valeur de leurs fonds. Certaines d'entre elles tirent de leurs bénéfices un supplément de ressources fort appréciable. De 1892 à 1905, la ville de Mannheim a vendu des terrains à bâtir pour une somme de 31.000.000 de marks. Un immeuble acquis au prix de 3 marks 41 par mètre carré était cédé en 1905 à 16 marks 19.

On peut douter à la vérité que de pareils gains soient entièrement conformes au but recherché par les communes en intervenant sur le marché des propriétés foncières. Sans doute, l'*Erbbaurecht* leur fournit-il un moyen préférable d'assurer avec sécurité et économie la satisfaction du besoin d'habitation. Cette institution, régie par les articles 1012 et suivants du Code civil de l'Empire consiste dans la mise d'un terrain, par son propriétaire, à la disposition d'un individu désireux d'y bâtir une maison. La mesure peut être prise pour un temps ou à perpétuité, la jouissance du fonds est concédée moyennant le paiement d'une rente annuelle, représentée par une inscription au *Grundbuch*. Ce procédé présente à la vérité de grands avantages. Il permet tout d'abord aux personnes de ressources médiocres de se procurer à peu de frais le terrain nécessaire pour la construction d'un logement. La redevance à payer chaque année au propriétaire varie de 1/2 à 3 0/0 de la valeur du fonds. Les individus de condition modeste peuvent donc suppléer à leur manque de capitaux par un prélèvement modique sur leurs revenus annuels et jouir néanmoins de la possession complète et tranquille du terrain. Le procédé de l'*Erbbaurecht* permet en outre

aux gens rangés et désireux de sécurité de s'assurer les bienfaits d'une habitation indépendante avant même d'avoir accumulé la somme nécessaire pour en jeter les fondations. Les avantages de cette institution sont jugés d'ailleurs par la vogue dont elle jouit en Allemagne. Depuis l'initiative prise par la ville de Francfort-sur-le-Mein, où le premier contrat de cette nature fut signé le 24 novembre 1900, l'*Erbbaurecht* est devenu d'une application générale : « C'est par centaines d'exemples « que se signale aujourd'hui l'emploi de ce procédé « répandu, dit M. H. Erman (1), d'Ulm à la mer du Nord et « de Posen à Thionville. L'Empire, les états qui le com- « posent, les provinces, les communes et les grands pro- « priétaires fonciers rivalisent de zèle dans son applica- « tion. »

Il est rare cependant que les administrations municipales utilisent l'*Erbbaurecht* isolément et sans l'allier avec une autre manifestation de leur politique foncière. Par hypothèse en effet, les preneurs de terrains sont de petites gens ne disposant que de ressources fort modiques. S'ils ne possèdent pas de quoi payer à deniers comptants une surface à bâtir, ou peut supposer que l'édification d'une maison représente pour leur budget une dépense considérable. On fera donc œuvre véritablement sociale en ne leur mettant pas seulement dans les mains un terrain nu, mais en leur donnant encore de quoi le couvrir promptement d'un logement approprié à leur condition. La ville de Francfort-sur-le-Mein s'efforce de satisfaire à cette nécessité en attribuant aux occupants de terrains cédés par le procédé de l'*Erbbaurecht* une indemnité

(1) Article *Erbbaurecht* du *Hanwörterbuch* de Conrad.

de construction (*Baugeld*) égale aux 75 centièmes des frais présumés de l'édification du logement. Pour les instituteurs primaires et les employés municipaux, cette allocation est même portée jusqu'à 90 0/0 du prix de revient de la maison. Le remboursement de cette contribution municipale est garanti tout d'abord par une inscription hypothécaire sur l'immeuble. En outre, l'occupant verse chaque année une redevance égale à 3 1/2 0/0 de la somme formée par le prix du terrain et la subvention d'édification. Les avances de la commune doivent être amorties en 61 années, sinon la propriété lui ferait retour à l'issue de ce délai. Pour éviter que la spéculation vienne à s'introduire chez les occupants, on astreint ceux-ci, par une clause spéciale, à ne point louer leur immeuble au-dessus d'un prix fixé d'avance par la municipalité. De même, toutes les exigences de l'hygiène et de la morale doivent être satisfaites dans la construction et le mode d'habitation de la maison. Le défaut pour les propriétaires d'observer ces prescriptions entraînerait le retour aux mains de la commune. Mannheim, Aix-la-Chapelle, Essen, ont adjoint à la pratique de l'*Erbbaurecht* des dispositions semblables (1).

Les communes peuvent au reste faire des encouragements à la construction de maisons d'ouvriers et d'employés un but spécial de leur action, sans se préoccuper cependant de fournir le terrain nécessaire. Les individus désireux de posséder un logement indépendant pourront alors suivant les cas, recevoir à titre de prêt la somme nécessaire à l'entreprise, ou se faire cautionner pour obtenir l'allocation des subventions de certains

(1) Thissen-Trimborn, *Op. cit.*, p. 92.

organes pratiquant ce mode d'encouragement à la prévoyance. Les caisses d'épargne, les établissements d'assurance-invalidité sont autorisés par la loi à consentir des prêts aux sociétés d'habitations à bon marché. Les communes qui reculent devant une action directe peuvent provoquer la création de groupements de cette nature, souscrire même un certain nombre de leurs actions. Le plus souvent cependant, c'est par des allocations personnelles qu'elles cherchent à favoriser l'initiative de leurs habitants. Ce mode d'encouragement est fort en faveur ; les municipalités de la province rhénane se distinguent tout particulièrement par l'emploi qu'elles en font. L'ouvrage précité de M. Fuster donne une longue liste des administrations communales entrées dans cette voie. Quelques exemples, choisis parmi ceux proposés, nous permettront de mieux comprendre le fonctionnement de ce procédé. La ville de Neuss votait en 1903 une somme de 500.000 marks destinée à l'allocation de prêts aux habitants désireux de faire édifier un logement. Ces subventions ne pouvaient représenter plus de 75 0/0 de la valeur présumée de la construction ; le maximum de chacune d'entre elles, fixé autrefois à 25.000 marks, est élevé aujourd'hui à 50.000 marks. Rheydt et München-Gladbach se distinguent par une initiative analogue. Toutefois, les sommes votées dans ce but par la municipalité sont égales à 100.000 marks pour la première de ces deux villes, à 1.000.000 marks pour la seconde. Les prêts individuels peuvent monter dans cette dernière jusqu'à 40.000 marks. Ils ne peuvent au contraire dépasser 18.000 marks à Rheydt.

Mais les communes disposent encore de moyens indirects pour solliciter de l'initiative de leurs habitants la

construction de maisons à bon marché. L'établissement de moyens de transport rapides et peu coûteux, une fiscalité respectueuse des intérêts des classes peu fortunées, servent, nous l'avons vu, d'excellents instruments pour remplir ce but. La municipalité pourra consentir encore à tempérer en faveur des petits propriétaires certaines de ses prescriptions générales. Sans aller jusqu'à préjudicier à l'hygiène, elle montrera une exigence moindre pour la qualité des matériaux, les limites d'utilisation maximum de la surface, la hauteur et le nombre des étages. Königsberg, Posen, Bromberg, Breslau, Düsseldorf, Elberfeld ont adopté des tolérances de cette nature. Parfois aussi, ceux des propriétaires dont la parcelle est enclavée ne se trouveront pas forcés de se procurer à leurs frais un passage sur le fonds voisin. La commune pourra prendre, sur leur demande, les mesures nécessaires pour leur assurer un moyen de communication. De même, si le terrain doit être assaini préalablement à toute construction, la ville pourra se charger d'accomplir elle-même les travaux nécessaires. La municipalité de Francfort-sur-le-Mein exécute ainsi le drainage et l'aménagement des terrains malsains. Le raccordement au tout-à-l'égout, l'adduction des conduites d'eau et de gaz doit de même ne faire l'objet d'aucune dépense pour les propriétaires. Parfois, comme à Trèves, à Aix-la-Chapelle, à Mayence, certains matériaux, pris sur les réserves communales, sont fournis à prix coûtant aux constructeurs d'habitations à bon marché.

Certaines municipalités ne se bornent pas à des encouragements à l'initiative individuelle. Loin de se contenter de favoriser l'établissement de maisons ouvrières, elles en entreprennent directement l'édification. Ce mode d'action

présente un avantage évident. Les administrations communales peuvent exercer un contrôle constant sur la condition des familles occupant leurs immeubles. Elles évitent de la sorte un danger commun à l'*Erbbaurecht* et à tous les procédés d'encouragement : le détournement des habitations de leur but véritable par la soif de lucre de leurs occupants. Par contre, l'efficacité de ce procédé d'intervention est limitée par sa nature même : son emploi est fort onéreux et menace de grèver lourdement le budget municipal. La construction directe de maisons à bon marché reste donc, pour la majorité des communes, une expérience intéressante, mais ne répondant nullement, par son ampleur restreinte, à l'étendue du besoin de logements vacants. En fait, si les municipalités ont employé en grand nombre ce procédé, elles sont, pour la plupart, restées fort en deçà des exigences locales.

Les premières tentatives de cette nature ne furent pas inspirées des nécessités de la politique foncière, mais seulement du désir d'améliorer la condition des travailleurs municipaux. Dès l'année 1886, la ville de Francfort édifiait à l'usage de ses ouvriers une série de maisons comprenant 21 appartements, les uns à 2, les autres à 3 pièces. Le loyer des premiers variait de 66 à 100 marks par an, celui des seconds, de 120 à 140 marks. Le succès remporté par cette initiative amena l'administration communale à mettre en œuvre, bientôt après, une nouvelle série de 62 maisons, contenant 241 logements de deux pièces, 51 de trois et 2 de quatre pièces. On devait verser en moyenne 276 marks par an pour occuper les premiers, 432 marks pour les seconds, 450 marks pour les troisièmes. Ces prix, plus élevés que les précédents s'expliquent par la construction plus soignée des habitations du se-

cond type. L'exemple de Francfort fut promptement suivi par d'autres villes. En 1909, 42 municipalités fournissaient des logements à une partie de leurs ouvriers. On doit citer au premier rang Essen, Cologne, Kiel et Dusseldorf. Tout récemment, la ville de Munich mettait en construction 15 maisons comportant 175 logements. Cet exemple était suivi par Stuttgart (13 maisons, 104 appartements). Les habitations édifiées de la sorte sont généralement à deux pièces. Ce type représente largement la majorité à Francfort, Stuttgart, Darmstadt et Worms. Le plus souvent, les logements municipaux ne sont pas réservés aux ouvriers proprement dits : on admet aussi comme occupants les employés de rémunération modique. Les loyers sont toujours notablement inférieurs au taux exigé dans la région pour les appartements de type analogue. Les congés se donnent de mois à mois ; les termes courent dans les mêmes délais. Le plus souvent, la sous-location n'est autorisée qu'avec l'agrément de la municipalité (1).

La ville de Fribourg-en-Brisgau donna la première, en 1886, l'exemple d'une activité plus étendue encore en renonçant à réserver à ses ouvriers l'usage des constructions communales. Son intervention sur un domaine semblable n'était pas nouvelle à vrai dire. Dès 1863 environ, elle avait édifié un certain nombre de maisons modestes pour les revendre ensuite, à prix coûtant, à des individus de fortune médiocre : ouvriers, employés, retraités, etc. L'administration communale se proposait de mettre de la sorte un frein à la spéculation en abaissant,

(1) *Wohnungsfürsorge in deutschen Städten*. (Beiträge zur Arbeiterstatistik, Nr. II, p. 470).

par son intervention, le prix des logements sur son territoire. On ne tarda pas à constater malheureusement que cette espérance était mal fondée. A peine en possession de leur immeuble, les acheteurs étaient en effet sollicités par des agents d'affaires de se défaire de leur acquisition, moyennant un bénéfice appréciable. Un instant écartée, la spéculation s'abattait de nouveau, avec une avidité toujours égale, sur les biens qu'on avait tenté de lui soustraire. Cette remarque porta la municipalité à mettre en œuvre, en 1886, 16 maisons destinées à demeurer entre ses mains. Un crédit de 201.000 marks fut voté dans ce but. En 1889, 183.000 marks furent consacrés à l'entreprise d'une nouvelle série de 16 maisons. En 1895, 1898 et 1909, de nouveaux sacrifices furent accomplis pour l'édification d'immeubles semblables. A cette dernière date, la municipalité possédait 66 maisons comprenant 222 logements. Le prix total des travaux s'élevait à 984.000 marks. Les bâtiments comportent deux étages et des mansardes, ils sont réunis par groupes ; on s'est efforcé d'éviter l'uniformité en variant les lignes de leur ensemble. Chaque logement est complètement séparé et possède une entrée spéciale ; chacun comporte de une à trois pièces, une cuisine et des cabinets d'aisance avec tout à l'égoût et chasse d'eau. Une buanderie et une salle de bains sont adjointes à chaque groupe de douze habitations. Les locataires sont des ouvriers et de petits employés. La préférence est donnée aux familles nombreuses. Dusseldorf, Essen, Mulhouse, Strasbourg et quelques autres villes, ont entrepris la création d'institutions analogues, mais celles-ci n'ont atteint nulle part le même développement qu'à Fribourg. L'exemple donné primitivement par cette ville a été repris par la munici-

palité de Ulm. Celle-ci s'adonne à la construction de maisons ouvrières qu'elle revend ensuite, à prix coûtant, à des ménages de condition modeste. Elle prend soin toutefois d'insérer au contrat de vente des clauses lui permettant de conserver un contrôle effectif sur la destination réservée à l'immeuble. C'est ainsi qu'elle garde pendant 100 ans la faculté de réméré, qu'elle impose à l'acheteur le devoir de soumettre à la municipalité tous les baux qu'il pourrait consentir. Les constructions communales sont destinées aux ouvriers et aux petits employés ; la préférence est toujours donnée aux ménages chargés de famille.

On doit signaler enfin l'initiative prise par certaines villes, qui mettent à la disposition des célibataires, des demeures spéciales, où les avantages du logement individuel et du séjour en commun sont combinés pour donner aux habitants l'illusion d'un intérieur. La ville de Charlottenbourg a provoqué l'institution d'un établissement de cette nature, comprenant 340 places. Chaque individu possède une chambre séparée. Une salle de réunion, une bibliothèque, des salles de bains, un restaurant, sont adjoints à l'établissement et peuvent être utilisés gratuitement. Le loyer, comprenant chauffage, éclairage électrique et déjeûner du matin, varie de 10 à 15 marks par mois suivant la situation des chambres (1).

De pareilles initiatives sont assurément pleines d'intérêt. Leurs caractères satisfaisants ne doivent pas cependant faire illusion sur les résultats qu'elles peuvent produire. On ne saurait prétendre en faire profiter l'ensemble

(1) Thissen-Trimborn, *op. cit.*, p. 96.

de la population ouvrière d'une ville. Elles sont trop coûteuses, en effet, pour être employées d'une façon très étendue. C'est donc dans un mode d'intervention plus général qu'il convient de chercher un moyen d'assurer la satisfaction complète du besoin d'un logement hygiénique et moral manifesté par le plus grand nombre. La collaboration des intérêts privés à l'initiative des municipalités doit être acceptée, il faut seulement éviter le conflit de ces intérêts avec le bien de la collectivité.

C) L'action réglementaire.

Pour lutter efficacement contre la spéculation, il convient d'abord d'assurer, dans la mesure du possible, l'équilibre entre l'offre et la demande des habitations vacantes. Pour remplir ce but, on peut songer à l'emploi d'un procédé semblable aux moyens adoptés par les municipalités pour combattre le chômage. Le placement pratiqué par la plupart d'entre elles n'a d'autre objet en effet que de créer, sur le marché du travail, un équilibre analogue. Il semble donc indiqué de reprendre, au profit des individus en quête de logement, les moyens employés pour venir en aide aux ouvriers cherchant une place. On centralisera de la sorte dans un local unique les renseignements utiles sur la situation, la distribution, le loyer des logements vacants pour les confronter avec les indications recueillies sur les désirs et les ressources des ménages privés d'habitation. On parviendra de la sorte à favoriser la rencontre et l'entente des propriétaires et des locataires. C'est là tout le fonctionnement des agences municipales de logement (*Wohnungsnachweise*).

Le nombre des communes possédant des institutions de cette nature est encore assez restreint. Il ne dépassait pas 22 en 1909. C'est ainsi que la Bavière et la Saxe tout entières sont restées réfractaires à leur établissement, que l'Alsace-Lorraine et le Grand-Duché de Bade, avec Strasbourg, Mulhouse, Colmar, Karlsruhe et Mannheim les emploient seules dans le Sud de l'Allemagne. La ville de Barmen manifeste la première, en 1902, sa volonté de créer un Office municipal de logements. Celui-ci est uni dans cette ville au bureau communal de placements. Le personnel et les locaux sont communs. Tout propriétaire désireux de faire usage du *Wohnungsnachweis* doit s'engager, conformément à l'article 5 des statuts, à porter immédiatement à la connaissance de ses administrateurs les locations qu'il pourrait conclure en dehors de leur intermédiaire. Pour assurer l'observation de cette prescription, l'Office fait déposer à chaque propriétaire la somme de 1 mark qui resterait acquise si celui-ci négligeait de satisfaire à l'obligation qui lui incombe. Il doit en outre permettre l'accès de ses locaux à tous les individus qui lui présentent une carte remise par l'Office municipal. Il remplit un questionnaire destiné à donner les renseignements utiles sur son immeuble. En dehors de l'amende éventuelle de 1 mark, imposée au propriétaire, aucune rétribution n'est perçue par le bureau. Le même principe est admis par la ville de Cologne pour le fonctionnement de son *Wohnungsnachweis*. L'administration de celui-ci est empruntée à l'organe de placement. En outre, on a tenté comme une sorte de transposition du système paritaire adopté dans ce dernier. Des représentants de patrons, d'ouvriers et des principales associations locales de propriétaires sont admises en effet à l'exercice

d'un droit de contrôle sur le fonctionnement de l'établissement. En outre, quelques mesures supplémentaires sont prises pour augmenter l'efficacité de l'action de ce dernier : « Les employés de l'Office municipal visitent eux-mêmes », dit le rapport officiel, « les logements dont « la location est recherchée, ils font en personne toutes « les constatations nécessaires. Le résultat de celles-ci est « soumis aux individus en quête d'une habitation en « même temps que le questionnaire rempli par le propriétaire. Les locataires éventuels sont mis de la sorte « en mesure de se former à l'avance une image de chacun « des logements proposés et de juger s'il convient à leurs « besoins. Les propriétaires ne se voient adresser de leur « côté que des gens déjà renseignés sur leurs exigences. « Un grand nombre de démarches inutiles sont évitées « de cette façon ». Cet ensemble de procédés est adopté par la ville de Duisbourg.

Le principe de la gratuité n'a pas été admis pour le fonctionnement de l'établissement municipal d'Elberfeld. Dans cette ville, une somme de 30 pfennigs est perçue pour chacun des immeubles signalés dont le revenu ne dépasse pas 500 marks. Au-dessus de cette somme, le droit est de 60 pfennigs. Chaque propriétaire fournit une description de son logement en remplissant un questionnaire. L'ensemble des indications de cette nature est reproduit par une feuille spéciale paraissant à intervalles déterminés, le *Wohnungsanzeiger*. Les annonces sont valables pour trois mois. A l'issue de ce délai, on peut obtenir, à titre gratuit et par une démarche auprès de l'Office municipal, une prorogation de durée égale. Au bout de six mois, de nouveaux droits doivent être acquittés. Les services rendus aux locataires ne sont pas

rétribués. Toutefois, ceux-ci peuvent être signalés au propriétaire par le bureau moyennant le paiement d'une redevance de 10 pfennigs. Le *Wohnungsnachweis* d'Elberfeld était administré primitivement d'une façon complètement autonome. L'administration municipale a décidé, depuis 1907, son rattachement à l'Office municipal de placement. Des établissements de ce modèle fonctionnent encore à Essen et à Dortmund. Dans cette dernière ville, la gratuité de l'entremise est la règle pour les logements de loyer inférieur à 600 marks. Une rétribution n'est perçue qu'au dessus de cette somme. Les différentes opérations s'accomplissent comme à Elberfeld. Un moyen assez original est employé à Essen pour amener le propriétaire à signaler à l'Office la location de son logement. On remet aux individus en quête d'habitation un carte postale portant l'adresse de l'établissement municipal et le nom d'un propriétaire. Présentée à ce dernier, elle lui rappelle ses obligations à l'égard de l'Office. Il lui suffit alors de la mettre à la poste en indiquant le résultat de la démarche accomplie par le locataire éventuel pour fournir au bureau l'indication nécessaire.

Le système adopté par la ville de Stuttgart présente une grande originalité. L'institution d'un organe d'intermédiaire s'accompagne en effet d'une sorte d'obligation, pour le propriétaire, d'en faire usage. On trouve en effet dans l'article 1 de l'arrêté municipal du 16 juin 1902, la prescription, pour les possesseurs d'appartements vacants ou devenus propres à la location, d'en avertir, dans les huit jours, l'Office municipal. Une obligation de même nature les astreint à signaler, dans les trois jours, les changements survenus dans la disponibilité des logements. Cherchant à faciliter l'entente des parties en pré-

sence et à leur éviter des démarches inutiles, l'Office de Stuttgart engage les propriétaires à remplir, outre le questionnaire habituel sur la situation et la disposition de leur maison, un formulaire très détaillé sur les ressources qu'elle présente. Cette pièce peut être consultée sur leur demande, au siège de l'établissement, par les individus en quête d'une habitation. Le fonctionnement de l'organe d'intermédiaire est entièrement gratuit.

La ville de Giessen n'impose pas d'obligation aux propriétaires, mais les locataires n'ont droit aux services de l'Office municipal qu'après avoir excipé de leur identité et donné des indications sur le lieu de leur précédente résidence. Ils reçoivent alors une carte à remettre au propriétaire et dont celui-ci doit faire le même usage que dans le système adopté par la ville d'Essen. Les services d'intermédiaire ne sont pas gratuits. Pour les logements de revenu annuel moindre de 300 marks, une taxe de 20 pfennigs est perçue ; cette contribution s'élève à 50 pfennigs pour les loyers de 300 à 500 marks, à 1 mark au dessus de 500 marks. Le propriétaire est chargé d'acquitter cette redevance. Une mesure spécialement sévère est prise en outre à son endroit : on le rend responsable des indications erronées qu'il a pu fournir.

Si l'Office de Strasbourg ne prend aucune mesure de cette nature, il se distingue en revanche par le soin manifesté par ceux qui l'instituèrent de se procurer des données exactes sur les immeubles dont ils assurent la location. On ne se contente donc pas du questionnaire rempli par les propriétaires et renfermant une description purement approximative de l'immeuble. Un employé de l'Office se rend sur place et prend, à l'échelle de 1 0/0, un plan de la maison et des différentes pièces. Ce plan

doit comprendre toutes les indications utiles, et mentionner notamment l'emplacement des cheminées, des poêles, des conduites d'eau, de gaz, des évier, des cabinets d'aisance, etc. En outre, on doit y porter le nombre maximum des habitants à loger dans chaque pièce pour ne pas transgresser l'observation des arrêtés municipaux d'hygiène. Le refus, par le propriétaire, de se prêter à cette opération, lui fait perdre tout droit à l'intermédiaire de l'Office. L'entremise de celui-ci est gratuite pour les appartements de moins de cinq pièces; au dessus de cette capacité, on perçoit une redevance égale à 1 0/0 du loyer annuel.

La gratuité est de règle pour les services de l'Office Municipal de la ville de Mulhouse. D'ailleurs, d'après les statuts, cet établissement s'efforce de venir en aide aux individus en quête de logement plutôt qu'aux propriétaires. En revanche, il astreint les premiers comme les seconds à lui signaler les locations conclues. L'observation de cette prescription n'est pas assurée par une amende. On se contente de refuser pour l'avenir aux individus négligents l'intermédiaire de l'Office. Ces principes semblent au reste mettre l'établissement en mesure de satisfaire pleinement aux besoins de la population. Le nombre élevé des cas où ses services sont sollicités manifeste en effet la faveur dont il jouit. Du 1^{er} avril 1907 au 31 mars 1908, par exemple, 1072 logements, 573 chambres garnies et 49 ateliers furent signalés comme vacants. Le chiffre des locations conclues par l'entremise de l'Office s'élève respectivement, pour chacune de ces trois catégories, à 978, 533 et 14. Les individus en quête d'une habitation se présentèrent au nombre de 2.328; satisfaction fut donnée à la plus grande partie d'entre eux.

Les résultats indiqués par les Offices Municipaux des autres villes sont également fort satisfaisants. On effectuait à Barmen, du 1^{er} avril 1908 au 31 mars 1909, 2.030 locations sur 2.765 demandes. La ville de Cologne n'indique pas le rapport du nombre des interventions de l'Office à celui des logements signalés comme vacants. Le chiffre élevé de ces derniers donne à supposer toutefois que la faveur dont jouit l'Office est due à l'efficacité de son intermédiaire. Pour les quatre trimestres de 1908, 1.005, 1.125, 1.113 et 975 demandes de propriétaires furent enregistrées, dont 309, 324, 317 et 334 relatives à des appartements à deux pièces : ceux-ci représentent en effet la majorité des logements vacants. Le bureau d'Elberfeld effectuait en 1908 1.146 locations sur 1.305 sollicitations. La même proportion s'élève à 2.574 contre 3.374 à Essen, 10.677 contre 10.531 à Stuttgart (en tenant compte du reliquat de l'année précédente), 4.090 contre 4.522 à Strasbourg. Le rapport le plus défavorable est présenté par le bureau de Dortmund, où 159 locations seulement furent effectuées par l'intermédiaire de l'Office, bien que le nombre des logements vacants s'élevât à 1.603 (1).

L'efficacité marquée de l'entremise des *Wohnungsnachweise* ne doit point dissimuler cependant l'importance sociale assez restreinte de ces établissements. Leur utilité est des plus passagères : la mise en présence des propriétaires et des locataires rend à chacune des parties un service évident, mais limité dans sa portée. Si l'on excepte Strasbourg et Cologne, la plupart des villes accordent en effet leur entremise sans qu'aucun contrôle soit

(1) *Die Wohnungsfürsorge, op. cit.*, p. 459.

exercé sur les qualités du logement signalé. Celui-ci peut être un taudis, privé d'air et de soleil, sans que rien soit fait pour empêcher les ménages ouvriers d'y prendre domicile et d'en subir l'influence malsaine. On conçoit donc que les municipalités se soient ingénérées à pratiquer une intervention plus efficace sur le mode de logement de leurs habitants. Tel est l'objet de la police des constructions et des logements (*Bau et Wohnungspolizei*).

La nature de semblables mesures suffit à rendre compte de la variété des prescriptions qu'elles engendrent. Le climat, les usages, les exigences locales peuvent modifier les besoins à satisfaire. Poser *a priori* un type d'habitation salubre serait une absurdité semblable à l'établissement d'un régime uniforme, imposé à tous les individus, sans considérer ni leur tempérament, ni leur genre de vie. Cependant, de même qu'une limite naturelle existe pour les fantaisies particulières dans l'alimentation, dans le vêtement ou dans le coucher, on peut dire qu'un minimum existe au-dessous duquel les qualités d'un logement ne sauraient descendre. La réglementation ne s'effectuera donc point, en pareille matière, par des mesures obligatoires et arbitraires, mais par des prescriptions minimum (*Minimalförderungen*) destinées à marquer la limite des tolérances. Au reste, ce point de vue n'est pas spécial aux municipalités. Un grand nombre d'états allemands (Bavière, Wurtemberg, Bade, Hesse, Brunswick, Anhalt), ont soumis à une législation spéciale les matières de la construction et du logement. Toutefois, les administrations communales restent autorisées à modifier sur certains points le statut général. Ailleurs, en Prusse par exemple, aucune loi ne limite les pouvoirs municipaux. Dans ce

royaume en particulier, la faculté réglementaire leur est reconnue par des textes formels et fréquemment répétés. Les articles 8 et 33 de l'*Allgemeiner Landrecht*, les articles 6 de la loi du 11 mars 1830 et 17 de la loi du 30 juillet 1887, mentionnent explicitement le logement au nombre des matières soumises à la réglementation municipale. Nous avons déjà vu celle-ci s'exercer dans l'établissement des plans d'extension qui possèdent, à côté de leur caractère administratif, une importance sociale fort grande. L'hygiène trouve son compte à l'emploi du procédé de construction par zones (*Zonenbau*). Suivant les quartiers, en effet, l'utilisation de la surface, la hauteur des bâtiments, le nombre des étages sont spécialement réglementées, sans jamais descendre pourtant au dessous des limites imposées par la salubrité. Une importance particulière est attribuée au premier de ces facteurs, propre, par sa nature, à exercer la plus grande influence sur la salubrité générale. La proportion réglementaire est fixée par l'établissement d'un rapport entre la surface bâtie et la superficie du terrain laissé vacant. Ce rapport varie entre $\frac{4}{5}$ (Metz, Mulhouse, Lubeck et Giessen) et $\frac{1}{2}$ (Rixdorf, Charlottenbourg, etc.). On trouve la proportion de $\frac{3}{4}$ à Königsberg, Danzig, Francfort-sur-l'Oder, Breslau, Kiel, Elberfeld, Cologne, etc.; de $\frac{2}{3}$ à Magdebourg, Hanovre, Munich, etc. Parfois, comme à Berlin, Cassel et Dresde, les terrains sont divisés en bandes parallèles à la rue; un rapport d'utilisation est attribué à chacune de ces bandes. Ailleurs, on se borne à fixer un minimum à la superficie de la cour (50 mètres carrés à Fribourg en-Brisgau, 60 mètres carrés à Pforzheim). A Stuttgart, la superficie du terrain laissé libre entre les constructions

sur rue et les bâtiments de derrière (*Hintergebäude*) doit varier suivant la hauteur de ces derniers.

L'élévation des constructions présente également une grande importance. Le rapprochement de plusieurs immeubles démesurés prive en effet d'air et de lumière les habitants des étages inférieurs. On trouve une limite fréquemment adoptée dans la largeur même de la rue que bordent ces immeubles. C'est la mesure choisie par la législation bavaroise et par la plupart des réglementations urbaines. Il en est ainsi notamment à Cassel, Düsseldorf, Essen, Cologne, Mannheim, Fribourg-en-Brigau. Certaines fixent une limitation spéciale pour les rues étroites. La largeur de celles-ci ne peut être prise pour mesure que si elle atteint un certain nombre de mètres : 10 à Hanovre, 11 à Magdebourg et à Wiesbaden, 15 à Dortmund et à Duisbourg. Parfois, au contraire, comme dans certaines villes de Wurtemberg, on peut la dépasser de quelques mètres. Ailleurs, cette tolérance n'est autorisée que pour les rues particulièrement étroites. Les maisons bordant à Cologne des voies de 11 mètres peuvent excéder de 2 mètres cette dimension. A Dantzig, les rues n'atteignant pas 12 mètres peuvent recevoir des maisons dépassant d'un quart leur largeur. Parfois au contraire, une limite est fixée à l'élévation des immeubles situés sur des avenues spacieuses. Aucune construction ne peut dépasser à Berlin la hauteur de 22 mètres. La largeur des rues est également prise en considération dans la limitation du nombre des étages. Il en est ainsi à Bochum, Münster, Barmen, Pforzheim. Le plus souvent, les bâtiments de derrière ne peuvent en comporter autant que les constructions de façade (Hanovre, Cassel, Wiesbaden, Heidelberg, etc.).

Mais les municipalités ne se bornent pas à régler les dimensions extérieures des habitations ; elles interviennent aussi dans leur aménagement intérieur. Le plus souvent, une superficie minimum est prescrite pour chacune des pièces (5 mètres carrés à Breslau, 7 mètres carrés à Cassel et à Wiesbaden, 10 mètres carrés à Dusseldorf, 15 mètres carrés à Mannheim). Parfois, c'est au logement d'une famille qu'on assigne une superficie donnée. Celle-ci doit être de 30 mètres carrés à Dresde, de 40 mètres carrés à Altona. On exige également, pour chaque pièce, une certaine hauteur de plafond (2 m. 50 à Magdebourg, Cassel, Königsberg, 3 mètres à Karlsruhe, Heidelberg, Offenbach). La surface d'aération (aire des fenêtres) est fixée le plus souvent dans une certaine proportion de la superficie des pièces. Le rapport doit être généralement de $1/10^e$. Toutefois, il s'élève à $1/8^e$ à Magdebourg, Hannovre, Dusseldorf, Essen, Barmen, Crefeld, Cologne). Certaines villes assignent aux différentes pièces un minimum de cube d'air (50 mètres cubes à München-Gladbach). D'ailleurs, d'une façon générale, on fixe au moyen de cette donnée le nombre des habitants pouvant vivre dans un local sans danger de surpopulation. Le coucher dans les greniers et les souterrains est généralement interdit ; dans les villes qui l'autorisent, des précautions minutieuses sont prises pour le rendre inoffensif. Des dispositions d'hygiène et de moralité sont prescrites pour l'établissement des buanderies, des séchoirs, des cabinets d'aisance et pour l'exercice de la profession de logeur à la nuit.

Le respect de mesures semblables ne peut être sollicité purement et simplement de la bonne volonté des propriétaires ou des occupants des immeubles. A défaut

d'un contrôle permanent, toute réglementation ne tarde pas en effet à devenir lettre morte. L'établissement de l'inspection du travail a seul permis d'obtenir l'efficacité pratique des prescriptions industrielles : on devra renoncer, faute d'un organe analogue, à voir attribuer la moindre valeur, aux règlements de construction et d'habitation. Cette nécessité n'a point échappé aux pouvoirs publics. Les premières lois d'Etat relatives à ces matières ne négligèrent pas d'instituer un service d'inspection, spécialement chargé de visiter les différents immeubles et d'apprécier la mesure où leur disposition répondait aux prescriptions de la loi. Le Grand-Duché de Hesse se distingua par cette initiative en 1893 ; il fut suivi par la Saxe en 1900 et le Wurtemberg en 1901. La Bavière rendait, la même année, l'institution d'un service d'inspection des logements obligatoire pour toutes les communes de population supérieure à 10.000 âmes. Les municipalités prussiennes, dont l'autonomie réglementaire est presque complète ont employé ce moyen, pour la plupart, afin d'assurer l'observation de leurs prescriptions spéciales.

Le personnel de l'inspection se compose soit d'employés professionnels, hommes ou femmes, soit de particuliers collaborant avec l'administration par inspiration charitable. Le concours de médecins, d'architectes, de membres de l'assemblée municipale est fréquemment sollicité par le service officiel. Ils viennent apporter à ce dernier l'appoint de leurs connaissances techniques et du caractère en quelque sorte plus paternel de leur intervention. Il serait injustifié de supposer en effet que le rôle des inspecteurs consiste uniquement à se rendre d'immeuble en immeuble, avec un mètre et un carnet à la main, pour noter les défauts. Les agents chargés

de ce service doivent se pénétrer au contraire du caractère social de la mission qu'ils remplissent. Il leur faut s'attacher avant tout à ne froisser en rien les ménages qu'ils visitent. On peut donner à ce sujet un détail frappant. Les instructions remises aux inspecteurs les invitent à ne tenir aucun compte de leur droit de pénétrer dans les habitations ; on leur recommande de solliciter de l'occupant l'autorisation d'en franchir le seuil et de ne passer outre que dans le cas d'une mauvaise volonté bien affirmée. Ces agents doivent manifester d'ailleurs, pendant tout le cours de leurs opérations, la politesse la plus minutieuse. Sans montrer aucune indiscretion, ils appellent, par leur conversation, l'attention de l'occupant sur les défauts de son habitation ou de l'usage qu'il en fait. Les transgressions positives aux règlements municipaux ne font jamais, dès la première constatation, l'objet d'un procès-verbal. On se contente de les signaler et de rappeler, avec toute la modération voulue, l'individu responsable à une notion plus juste de ses devoirs. Les chiffres suivants prouvent d'ailleurs l'attitude indulgente prise par le service de l'inspection. De 1899 à 1903, on fit à Hambourg 4.610 observations simples ; dans 72 cas des poursuites furent exercées et 12 peines seulement furent prononcées. Pour la même période, à Essen, ces chiffres s'élevèrent respectivement à 2.596, 886 et 15 (1).

Dans la mesure du possible, on doit aller plus loin encore que la modération, en s'efforçant d'élever les indigents jusqu'à la notion du but et de la raison d'être des améliorations qu'on leur demande ou qu'on fait exécuter en leur faveur. Comprendre l'importance des qualités de

(1) Pohle, *op. cit.*, t. II, p. 35.

l'habitation équivaut, pour la plupart d'entre eux, à franchir un degré dans la voie du relèvement. La « doctoresse » Elise Conrad, inspectrice des habitations du cercle de Worms donne, dans son rapport pour l'année 1908/09, une remarquable analyse des devoirs de sa charge. Elle en voit le point le plus difficile dans l'acte qui consiste, dit-elle, « à éveiller et à répandre l'idée de l'importance sanitaire et morale d'une bonne habitation, à amener la population à prendre un soin plus grand du choix d'un logement, et, s'il est possible, à consacrer à ce chapitre une part plus grande du budget familial. Il appartient encore à l'inspecteur de fortifier le sens de l'ordre et de la propreté, de convaincre les ménagères de l'importance des qualités domestiques et de leur influence sur la vie familiale tout entière... Pour agir avec succès, il devra disposer d'un certain crédit alloué par l'administration, sans se dissimuler cependant les dangers que font courir des secours pécuniaires trop abondants aux sentiments d'initiative et de responsabilité de la population. Il lui faut en effet s'efforcer avant tout de stimuler l'esprit d'aide personnelle. Dans un pays florissant, où le chômage n'existe pour ainsi dire nullement, il est possible à chacun de s'élever, par le travail et la persévérance, à la vie d'un homme civilisé. Des malheurs exceptionnels et persistants pourraient seuls empêcher cette accession. Ceux à qui s'est révélé la fierté, l'habileté, et souvent l'héroïsme que montrent les ménages les plus durement frappés pour reconstituer leur aisance savent quelles ressources présentent les classes ouvrières. Le rôle de l'inspecteur sera précisément d'enseigner cette science à ceux qui ne la possèdent qu'en partie. C'est pour lui un devoir autrement impérieux que la distribu-

tion des secours pécuniaires. Il doit se proposer avant tout non pas d'entretenir les pauvres, mais de les aider à se relever dans l'échelle de la morale et de la culture générale, de secouer leur léthargie et de réveiller en eux le sentiment de leur responsabilité à l'égard de la famille et de la société (1). »

Le but signalé par ces lignes pleines à la fois de zèle et d'esprit vraiment social peu paraître trop éloigné pour justifier un effort. Il semble cependant que la transformation morale des individus soit la base où doit s'appuyer toute tentative de réforme. On peut multiplier à l'infini les prescriptions réglementaires, tenter d'assurer leur observation par l'exercice d'un contrôle rigoureux, on n'aura rien changé si cette discipline n'est pas librement acceptée, dans son principe et ses conséquences, par ceux dont elle suppose le concours. La justification de l'œuvre entreprise par les municipalités allemandes ne doit pas être cherchée dans la précision de leurs mesures obligatoires et l'adaptation parfaite de ces dernières à leur objet. La sympathie manifestée par la population, sa collaboration volontaire aux encouragements prodigués aux constructeurs de logements décents, sa volonté toujours plus nettement manifestée d'assurer, dans l'habitation, le triomphe de l'hygiène et de la morale sont de meilleures preuves du caractère vraiment social de l'action communale. On voit ceux qui s'en acquittent, tenter d'obtenir aujourd'hui des classes les plus modestes la ratification des efforts entrepris dans leur intérêt. Ce n'est point, à coup sûr, suivre une voie facile, mais c'est par ce moyen seulement qu'on peut espérer d'assurer la

(1) *Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 1910, p. 115.

durée de l'œuvre entreprise et son efficacité. Dans la vie sociale en effet, le progrès est lent et malaisé, la décadence seule est prompte et facile.

BIBLIOGRAPHIE

- ADICKES. — Article Stadterweiterungen du Handwörterbuch de Conrad.
- BERBERICH (A.). — Bau- und Wohnungshygiene. Stuttgart. 1907. Moritz.
- DIETZSCH et HELLMUTH (E.). — Die Praxis des Erbbaurechts. Berlin. 1907. H. Walther.
- EBERSTADT (Rudolf). — Das Wohnungswesen. Iéna. 1904. Fischer.
- ERMAN. — Article Erbbaurecht du Handwörterbuch de Conrad.
- ESMARCK (Erwin von). — Hygienische Winke für Wohnungssuchende. Berlin 1897. Springer.
- FUSTER (Edouard). — L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne. Paris. 1903. Berger-Levrault.
- GOLTZ (H. von der). — Die Wohnungsinspektion und ihre Gestaltung durch das Reich. Göttingen. 1900. Vandenhoeck et Ruprecht.
- JAGER (Eugen). — Wohnungsfrage. 2 vol. Berlin 1902-1903. Germania.
- Kaiserlicher Statistischer Amt* (Abteilung für Arbeiterstatistik). — Wohnungsfürsorge in deutschen Städten. Berlin. 1910. Heymann.
- KRÖHNKE et MÜLLENBACH. — Das gesunde Haus. Stuttgart. 1902. Enke.

- MERTENS. — Das Erbbaurecht als Mittel zur Bekämpfung des Wohnungsnot. Hanovre. 1901. Schulze.
- NUSSBAUM. — Bau und Einrichtung von Kleinwohnungen. Berlin. 1901. Heymann.
- NUSSBAUM. — Die Hygiene des Wohnungswesens. Leipzig. 1907. Gösschen.
- PFEIFFER (E.). — Eigenes Heim und billige Wohnungen. Stuttgart. 1896. Wittwer.
- POHLE (Ludwig). — Die Wohnungsfrage, 2 vol. 1910. Leipzig. Gösschen.
- REICHSAMT DES INNERN. — Die Wohnungsfürsorge im Reiche und in den Bundesstaaten. Berlin. 1904. Heymann.
- VOSSBERG (Walther). — Die deutsche Baugenossenschaftsbewegung. Berlin. 1906. Unger.
- WITMAACK (Hermann). — Das Erbbaurecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Munich. 1906. Beck.
- Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen.* — Die Erleichterung der Beschaffung der Geldmittel für die gemeinnützige Bautätigkeit. Berlin. 1900, Heymann.
- Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen.* — Die künstlerische Gestaltung des Arbeiterwohnhauses. Berlin. 1906. Heymann.
- Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen.* — Die Spar- und Bauvereine. Berlin. 1902. Heymann.
- Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen.* — Erbbau-recht und Arbeiterwohnungen. Berlin. 1903 Heymann.

CHAPITRE VIII

LE ROLE DES MUNICIPALITÉS ALLEMANDES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE

L'action sociale des communes, telle que nous l'avons considérée jusqu'ici, n'avait pas pour objet la bienfaisance pure, entendue comme un don gratuit de la collectivité et ne supposant en retour aucune activité de la part de l'individu. Dans chacune de ses manifestations, l'initiative municipale tendait au contraire à solliciter la collaboration de ceux à qui elle s'appliquait. Elle justifiait le nom d'action créatrice, *Förderungstätigkeit*, qu'on lui donne parfois. Son objet n'était autre en effet que d'éveiller chez les classes peu fortunées le goût de l'effort personnel, de leur fournir l'énergie ou les moyens nécessaires pour le mettre en pratique. L'institution d'une école de perfectionnement, d'une bibliothèque, d'un musée technique, d'une caisse de crédit populaire est gouvernée par cet esprit. L'organisation de travaux de secours, l'allocation des indemnités d'une caisse de chômage ne sont point elles mêmes des initiatives gratuites. Elles répondent en effet, soit à l'accomplissement, par les individus, d'une besogne déterminée, soit à la prévoyance dont ils ont fait

preuve en se garantissant, dans la mesure du possible, contre le risque de manque involontaire d'emploi.

Mais ce mode d'action sociale repose sur la capacité, chez ses bénéficiaires, de répondre à la sollicitation dont ils sont l'objet. Il s'applique à l'ouvrier apte au travail, mais que l'insuffisance de sa rémunération ou le poids de ses charges privent d'une sécurité véritable. Or, la gêne et l'état précaire ne sont point le dernier degré dans la série des misères sociales. Ils sont dépassés par l'indigence absolue : c'est l'état d'une personne qui ne possède pas de quoi satisfaire aux besoins les plus impérieux de l'existence et ne peut le gagner par son travail. L'obligation, pour la collectivité, de secourir gratuitement les individus tombés dans cette situation ne trouve point son explication dans les sciences sociales : elle se tire de la simple morale.

Le devoir ainsi défini est consacré au reste par la législation de tous les Etats civilisés. Il importe en effet pour la conscience nationale d'être rappelée à son respect dans la forme inattaquable d'un texte de loi. Les gouvernements sont amenés de la sorte à prendre une série de mesures pour garantir l'indispensable à ceux que la maladie, l'infirmité ou l'accident mettent hors d'état de se le procurer. Il est donc nécessaire de charger un organe déterminé de constater l'indigence et d'intervenir avec la rapidité nécessaire pour la soulager. Mais l'administration générale ne peut être utilisée dans ce but. Créée pour satisfaire à des besoins communs, elle se plie difficilement à la connaissance des nécessités et des remèdes particuliers à chaque cas de dénuement. Rien, en effet, n'est si varié que la misère : prétendre secourir par des moyens identiques une femme abandonnée et un alcoolique in-

vétére, une famille nombreuse et un vieillard privé de soutien équivaut à ravalier l'assistance au niveau d'une bienfaisance aveugle, remédiant aux conséquences, mais négligeant de rechercher et d'écarter les causes des maux qu'elles révèlent. Il importe au contraire de remettre l'exercice de cette fonction à des organes assez divisés pour parvenir à la connaissance intime des nécessités qu'ils rencontrent, doués d'une faculté d'adaptation suffisante pour se plier, dans l'emploi des moyens de relèvement, à toutes les exigences particulières.

Certains gouvernements créent donc de toutes pièces des institutions investies de cette charge. Les *Guardians* anglais donnent l'exemple de cette destination spéciale. D'autres se contentent de choisir, parmi les organes existants, les plus propres à s'acquitter de l'assistance. Les communes meritèrent ainsi, dans un grand nombre de pays, les préférences du législateur. La solution suivie en Allemagne est basée sur ce choix.

Le rôle attribué de la sorte aux municipalités se justifie par les caractères de leur pouvoir et la nature des services qu'elles sont capables de rendre. Leur autorité s'exerce en effet d'une façon paternelle, elle n'effraie point ceux à qui elle s'applique ; elle peut se plier encore à des nécessités diverses et entrer dans un contact intime avec les circonstances concrètes. Or, l'exercice de la fonction d'assistance exige précisément, dans l'organe qui s'en acquitte, une faculté spéciale d'adaptation. Pour contrôler l'existence des besoins à secourir, il importe en effet de connaître les antécédents, les charges, la moralité du solliciteur. La centralisation des demandes de secours dans un établissement de trop grande étendue compromettrait la réalisation de cette condition. Les communes sont éclai-

rées sur les qualités et le genre de vie de leurs habitants. Elles peuvent réunir promptement les renseignements nécessaires pour statuer en toute équité. La rapidité de l'administration des secours est nécessaire en effet pour assurer leur efficacité. Les lenteurs bureaucratiques sont incompatibles avec une assistance sagement exercée. On les réduit au minimum en remettant cette fonction aux mains d'un organe local, qui peut faire suivre ses décisions d'une réalisation immédiate.

La promptitude et la connaissance exacte des maux à guérir ne sauraient dispenser d'un choix minutieux des remèdes dont l'application pourra, dans les cas les plus favorables, provoquer la disparition complète des causes d'indigence. A côté des secours pécuniaires, également faciles à distribuer par l'organe de bienfaisance et à dilapider par l'assisté, on dispose, suivant les cas, de l'entrée volontaire dans un *Arbeitshaus*. Inspirée à la fois par son intérêt propre et par sa connaissance du caractère des individus à qui elle vient en aide, la commune choisira le moyen le plus propre à les relever s'il est possible, ou tout au moins à soulager efficacement leur condition. C'est ainsi que les maisons de travail, qui jouissent en Saxe et dans le Hanovre d'une faveur particulière, sont beaucoup moins employées par le reste de l'Allemagne.

Si l'on considère enfin d'une façon plus spéciale les communes urbaines, on reconnaîtra qu'il est non seulement désirable, mais nécessaire qu'elles subviennent à elles seules aux besoins de leurs habitants en état de dénuement. Le nombre des indigents est en effet notablement plus élevé dans les grandes villes qu'à la campagne. Répartie sur l'ensemble du territoire, la dépense supportée dans l'Empire pour les indigents urbains est,

par 100 habitants, de 301 marks. Le même calcul donne pour les campagnes, la somme de 86 marks. On obtient, en Bavière, les chiffres de 221 marks contre 103 marks ; en Alsace-Lorraine, de 425 marks contre 46 marks. Dans les districts purement urbains, Berlin par exemple, la dépense monte jusqu'à 600 marks. Elle s'abaisse au contraire à 80 marks pour le comté de Schaumbourg-Lippe, et 50 marks pour la principauté de Waldeck, pays exclusivement agricoles. Cette diversité s'explique sans difficulté : si les salaires sont moins élevés à la campagne, le prix de la vie y est également fort réduit, les économies sont donc faciles. L'indigence est rendue plus rare aussi par la solidarité qui règne de façon si étroite entre les habitants des champs et qui retarde, par les bons offices qu'elle engendre, l'intervention de l'assistance officielle. C'est donc avec juste raison qu'on laisse supporter aux villes un risque qui se fait sentir sur leur territoire avec une intensité particulière et se manifeste comme une conséquence de leur constitution.

Cette nécessité n'a point échappé au législateur. La loi prussienne du 6 juillet 1870, étendue par la suite aux autres Etats (1), met l'assistance à la charge directe des municipalités (2). D'après ce texte (article 4), tout individu ne possédant pas les forces suffisantes pour assurer

(1) La matière de l'assistance est régie, en Bavière, par un statut spécial. Toutefois, le principe de la base communale est conservé. En Alsace-Lorraine, le régime français s'est appliqué jusqu'à la promulgation toute récente, le 1^{er} mars 1910, d'un texte étendant à cette terre d'Empire la loi du 6 juillet 1870.

(2) Loening. *Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1886 ; Krech. *Die Reichsgesetze über dem Unterstützungswohnsitz*, 6^e éd. Berlin, 1907 ; Krech, art. *Armengesetzgebung* du Dictionnaire de Conrad.

son entretien et celui de sa famille, a droit à l'assistance. Les causes de cette situation défavorable doivent être de nature à prolonger longuement le dénuement qu'elles engendrent. Une maladie, un chômage passagers font ordinairement l'objet de dispositions spéciales, fondées soit sur l'assurance, soit sur un mode de secours aussi provisoire que le mal auquel il s'applique. L'assistance, au contraire, sert généralement de remède à des dépréciations durables des moyens d'existence individuels ou familiaux. Son bénéfice ne doit pas être refusé toutefois à ceux dont le dénuement, bien que transitoire, ne peut être soulagé par aucune institution spéciale. Les allocations de l'assistance sont destinées en outre à secourir des misères présentes; cette fonction ne saurait se transformer en l'exercice d'une sorte d'assurance préventive contre les maux futurs. L'organe chargé de s'en acquitter possède le droit de poursuite contre tout individu convaincu de fraude. Ceux dont la misère n'a d'autre cause que la fainéantise (*Arbeitsscheue*) sont passibles de peines assez graves (Straf-Gesetzbuch, art. 361, n^{os} 3, 5, 7 et 8).

La municipalité est constituée à la fois comme la base territoriale et le dispensateur des ressources dont dispose l'assistance. Les communes d'importance médiocre sont autorisées à se grouper en unions (*Gesamtarmenverbände*) pour s'acquitter de cette fonction. En sens inverse, les grandes villes peuvent se diviser en districts ou secteurs d'étendue plus réduite, mais érigés chacun en unité autonome. Les circonscriptions possèdent toutes un organe semblable, nommé suivant les localités *Armendeputation* ou *Armenkommission*. Le choix de sa composition est laissé pour une part à l'administration communale, l'autre fraction est élue par cooptation des membres actuelle-

ment en exercice. Ce comité possède la personnalité civile, il prend rang en outre au nombre des commissions municipales et possède voix délibérative dans les questions intéressant de façon directe le patrimoine et l'avenir de la commune. Son rôle propre est l'administration et la répartition des fonds destinés à l'assistance. Il jouit d'une assez grande liberté pour le placement et le emploi des sommes d'argent qui lui sont confiées. Il statue sur l'admission de chacun des solliciteurs au bénéfice de ses allocations. Ces pouvoirs sont exercés sous le contrôle des autorités de la commune et du district *Gemeinde* et *Bezirksbehörde*).

Le droit à l'assistance est subordonné, en principe, à un séjour de deux ans au moins sur le territoire de la circonscription (la durée de la résidence a été réduite à un an par un texte additionnel de 1906). Les individus ne remplissant pas cette condition sont secourus à la vérité, mais l'Etat remplit alors les obligations de la commune. Certains statuts locaux imposent en outre le respect d'un délai déterminé entre la demande d'assistance et l'allocation des premiers secours. Hambourg, Cologne, Mayence, Dusseldorf, et la plupart des villes du pays rhénan, fixent à deux semaines la durée de ce délai. Le cas d'urgence démontrée dispense bien entendu de l'observation de cette condition. Le contrôle de l'état d'indigence des solliciteurs est remis, le plus souvent, à la police locale. Ce mot ne doit point, dans la circonstance, éveiller dans l'esprit des idées d'insensibilité et de raideur administratives. La réputation de rigueur et de brutalité dont jouit en France la police allemande, suffirait à jeter le doute sur son aptitude à s'acquitter d'un rôle aussi délicat. Mais la plupart des villes ont affecté un personnel

spécial au contrôle de l'assistance. Souvent même, des femmes ont été choisies pour s'acquitter de cette mission. La municipalité de Stuttgart s'engageait la première dans cette voie en chargeant, il y a vingt ans environ, la « doctoresse » Henriette Arendt, de constituer le premier corps d'assistantes de police (*Polizeiassistentinnen*). Cet exemple a été suivi fréquemment ; parfois, comme à Berlin, à Dresde, à Francfort-sur-le-Mein, des « diaconesses », sortes de religieuses luthériennes, ont été attachées à ce service. Parfois aussi, comme dans le système dit d'Elberfeld, des visiteurs spéciaux prennent charge d'un nombre déterminé d'assistés, dont ils peuvent ainsi contrôler constamment le dénuement et le degré de besoin.

On s'en est rendu compte en effet, l'exercice de la fonction d'assistance ne se prête point, par sa nature, à l'appareil bureaucratique. Il convient de voir, dans chacun des ouvriers secourus, autre chose qu'une unité, que le numéro du compte ouvert à son nom sur les registres administratifs. Traiter uniformément des misères différentes est faire subir à la pauvreté un traitement plus dégradant encore que l'abandon. C'est en effet signaler brutalement leur déchéance à ceux qu'un peu d'espoir peut éclairer encore, c'est leur faire comprendre qu'en dehors de la pièce de monnaie qu'elle leur jette, la société entend se désintéresser de leur sort et renoncer à les seconder dans les efforts qu'ils tenteront pour échapper à leur détresse. L'assistance bien entendue tâchera, tout au contraire, à distinguer, dans chaque cas de dénuement, les possibilités de relèvement qui s'offrent à l'individu secouru. Un ouvrier malingre et contrefait est privé, par son extérieur, de toute chance d'embauchage avantageux.

Lui servir une allocation pécuniaire l'empêchera sans doute de mourir de faim. Il est pourtant une solution préférable : lui trouver une besogne appropriée à son état. Dix des grandes villes allemandes se sont inspirées de ce principe en adjoignant à leur service de placement une section spécialement réservée à la force de travail dépréciée (*beschränkte Arbeitsfähigkeit*). La maladie d'un père de famille l'empêche de subvenir à ses besoins et d'assurer l'existence des siens. Mieux vaut le guérir promptement que lui servir, pendant des mois, un secours modique, insuffisant pour lui procurer un traitement convenable. C'est le principe de l'assistance médicale. Transformer l'argent en remède, c'est ressembler à ces praticiens qui croient faire assez pour guérir un malaise en masquant les douleurs du patient sous les vapeurs d'un breuvage calmant. Isoler les causes du mal et chercher à les écarter, c'est au contraire le seul but à remplir, dans les sciences sociales comme dans l'art médical.

Assurer par des visites fréquentes et cordiales un contact intime entre l'individu secouru et l'organe d'assistance, solliciter sa confiance en dépouillant devant lui la solennité de l'appareil administratif, encourager par des conseils personnels ses espérances et sa bonne volonté sont les meilleurs moyens de prendre sur l'indigent un ascendant suffisant pour le diriger efficacement et l'arracher en quelque sorte à sa déchéance. Tel est l'idéal dont s'inspira, en 1852, l'initiateur d'une méthode célèbre d'assistance municipale, Daniel von der Heydt. Son point de vue consistait « dans l'exploration patiente de la voie « descendante suivie par les indigents, accompagnée « d'une surveillance constante de ceux-ci et d'efforts persévérants pour les ramener à l'indépendance écono-

« mique » (1). Il s'efforça d'appliquer ces principes dans l'organisation charitable de la ville d'Elberfeld. Leur excellence leur a procuré une diffusion rapide, l'*Elberfelder System* est employé de nos jours dans la plupart des villes allemandes.

Dans ce type d'assistance, on s'attache avant tout à faire de chacun des indigents une individualité, à le secourir comme s'il se trouvait seul dans la misère, et que la société ne se proposât d'autre objet que son relèvement. Pour atteindre ce but, on a divisé la ville d'Elberfeld en un certain nombre de quartiers (*Quartiere*) d'étendue restreinte et comprenant au maximum quatre familles assistées. Souvent même, on préfère réduire encore ce nombre et l'abaisser à deux. Le territoire de ces subdivisions fait l'objet d'un remaniement constant, dans le but d'assurer sans cesse la satisfaction de ces conditions numériques. Un visiteur (*Armenpfleger*) est chargé de chacun des quartiers. Il doit se rendre au moins deux fois par mois chez les indigents de sa circonscription, s'informant avec exactitude de leurs besoins, de leurs ressources, de leur état physique. Il veille au paiement ponctuel des loyers et des cotisations d'assurance, affectant s'il est nécessaire à cette destination spéciale une part des secours pécuniaires dont il est le dispensateur. Sollicitant la confiance des assistés, il s'efforce d'agir sur eux d'une manière éducative en leur suggérant des initiatives, en leur donnant des conseils sur l'entretien de leur ménage ou l'emploi des sommes qui leur sont remises.

(1) Martins, *Die Neuordnung des Armenwesens der Stadt Elberfeld vor 50 Jahren*, Breslau, 1903 ; Paul Leroy-Beaulieu. *Traité théorique et pratique d'Economie Politique*, 5^e édition, Paris 1910, tome IV, p. 536.

Mais s'il lui faut se montrer l'inspirateur et l'ami des indigents, le visiteur ne doit point se départir de la fermeté nécessaire : il se montrera sans pitié pour les simulateurs et les fainéants et ne craindra pas, dans certains cas, de les dénoncer à la police. Les remarques faites sur la conduite et la situation des familles assistées sont consignées sur un formulaire spécial (*Abhörbogen*) et communiquées à la commission municipale compétente. Les visiteurs ne sont point, le plus souvent, des mercenaires, mais des citoyens de bonne volonté qui prêtent à l'exercice de l'assistance officielle le secours de leur zèle et de leur charité personnelle.

L'importance attachée à leurs bons offices est marquée par la confiance que leur manifeste l'administration. Celle-ci laisse aux visiteurs le soin de statuer sur les sollicitations qu'ils reçoivent. Les quartiers sont réunis dans ce but en groupes de 14 (*Bezirke*) ; un fonctionnaire spécial (*Bezirksvorsteher*) est mis à la tête de chacune de ces circonscriptions collectives. Il est chargé de présider l'assemblée des visiteurs de quartier et de servir d'organe aux relations de ces derniers avec l'administration. Il assure en quelque sorte la permanence de la fonction d'assistance. Les réunions ont lieu tous les quinze jours au moins, on y discute le contenu des feuilles individuelles (*Abhörbogen*) et l'on statue, d'après leurs indications, sur l'opportunité de l'allocation des secours. On surseoit à la prise en considération des demandes nouvelles tant qu'une enquête n'a pas été entreprise par le visiteur compétent au domicile du solliciteur. L'observation de cette règle n'est pas nécessaire dans les cas urgents. La commission, le *Bezirksvorsteher* ou le visiteur peuvent alors allouer immédiatement les secours indispensables,

sans autre obligation que celle de rendre compte de leur initiative. L'assistance s'exerce généralement par la remise de sommes d'argent, mais parfois aussi par des dons en nature, sous forme de denrées alimentaires, pain, lait ou viande, d'objets de ménage ou d'habillement : literie, vêtements, etc.

Mais l'assemblée des visiteurs ne prononce point en dernier ressort. Le contrôle de ses délibérations est remis en effet à l'administration municipale, représentée par une commission formée du bourgmestre et de quatre membres choisis par lui parmi les conseillers municipaux. Cette commission est chargée de l'exercice plénier de la fonction d'assistance ; elle possède en outre le droit de réformer les décisions individuelles des visiteurs. Elle doit se livrer à l'étude approfondie du paupérisme sur le territoire de la commune et rechercher les moyens les plus propres à l'atténuer. Le soin de créer des institutions générales de bienfaisance lui est remis. Elle prépare chaque année les chapitres du budget municipal relatifs à la fonction d'assistance ; elle ordonnance les dépenses et en contrôle l'engagement. Elle résume ses travaux dans un rapport soumis, à l'issue de chaque exercice, à l'assemblée municipale. Les pouvoirs étendus de cette commission ne doivent point la faire soupçonner de chercher à réduire le rôle des visiteurs et des comités de district. Tout au contraire, l'initiative de ces organes est encouragée et même sollicitée. La décentralisation n'est pas seulement en effet la caractéristique du système d'Elberfeld, elle est aussi la condition même de son fonctionnement. Les efforts de l'administration centrale tendent donc seulement à donner à l'exercice de l'assistance l'unité de moyens et d'inspiration.

Des mesures spéciales sont prises d'ailleurs pour rendre le rôle des visiteurs plus important encore s'il est possible. La misère varie suivant les individus, mais elle se modifie fréquemment aussi, chez la même personne, dans un laps de temps fort court. Le passage de la santé à la maladie, du travail au chômage peuvent augmenter notablement les besoins à satisfaire ; au contraire, la mort d'un infirme, l'entrée d'un enfant en apprentissage peuvent réduire les charges d'une famille. Pour être sagement administrée et s'adapter avec exactitude aux exigences individuelles, l'assistance doit prendre en considération les circonstances semblables. Les visiteurs sont chargés tout naturellement d'en informer leurs comités ; leur zèle est sollicité par une disposition rigoureuse : les allocations de secours ne sont votées en principe, que pour une durée de deux semaines. Elles sont supprimées de plein droit si les renseignements bi-mensuels sur la situation des indigents n'ont pas été fournis par les visiteurs. En outre, des instructions spéciales règlent la conduite de ces derniers à l'égard des malades et des enfants en bas-âge. Une surveillance plus active de cette catégorie d'assistés leur est imposée, ils doivent leur assurer eux-mêmes les secours médicaux ou la visite sanitaire. Les mineurs dont la situation n'est pas satisfaisante doivent être signalés, suivant les cas, à la police ou au *kommunalen Vormund*.

En dehors d'Elberfeld, dont le nom a fourni la désignation même de ce mode d'assistance, ce type d'organisation charitable est appliqué dans le plus grand nombre des villes allemandes. Citer chacune d'entre elles en particulier serait passer en revue tous les centres urbains. La réforme fut adoptée d'abord par les municipalités du

pays rhénan. Cologne, Crefeld, Dusseldorf, Aix-la-Chapelle, Remscheid, Coblenz, Mayence donnèrent des premières leur adhésion. En 1892, Hambourg, où l'institution de l'assistance datait de 1788, s'inspira de ces caractéristiques. Le nombre des visiteurs s'élève aujourd'hui dans cette ville à 1.600 environ. L'organe central s'est assuré la collaboration la plus étroite des institutions charitables privées ou d'inspiration confessionnelle. Certaines villes ont apporté des changements au type d'Elberfeld pour l'adapter aux exigences locales. Berlin, Dresde, Leipzig, qui possèdent des quartiers entiers où tous les habitants sont assistés ou le deviendront un jour n'ont pu réunir un nombre de visiteurs suffisant pour pénétrer dans tous les taudis, il a donc fallu leur substituer en partie des fonctionnaires qui consacrent tout leur temps à s'informer des besoins des indigents et à les suivre dans leur existence. On s'est efforcé d'écarter l'allure trop administrative de ces visiteurs professionnels en appelant leur attention, par des instructions précises, sur les devoirs de leur charge. On les a d'ailleurs affranchis de toute obligation bureaucratique pour leur permettre de consacrer entièrement leur activité à leur besogne charitable. Fréquemment, des femmes sont employées à cette mission, dont elles s'acquittent à la satisfaction générale. Berlin, Magdebourg, Dresde, Francfort-sur-le-Mein, Darmstadt, Wiesbaden, Rixdorf, Dusseldorf, Charlottenbourg, Pforzheim ont fait appel à des diaconesses luthériennes, Cologne aux membres du *Johannsvereins*. Dans certaines villes, Mannheim, Offenbourg, Brême, Bonn, Cassel par exemple, le rôle des visiteurs bénévoles est resté sans atteinte. Dans des cas particuliers seulement (femmes enceintes, enfants

malades) interviennent des inspectrices rémunérées par la municipalité ; leur concours est sollicité par le visiteur lui-même.

Les règles adoptées pour l'allocation de secours sont également différentes suivant les localités. Certains villes distribuent exclusivement des sommes d'argent. Elberfeld, berceau du système, se distingue par cette préférence. On y donne 3 marks par semaine à un père de famille, 2 marks 50 à la femme mariée. Les enfants peuvent recevoir de 1 mark à 3 marks suivant leur âge et leur état physique. Toutefois, les secours versés à chaque ménage ne doivent pas dépasser 14 marks 50. Francfort-sur-le-Mein applique le même principe, mais le maximum s'élève à 19 marks par famille. Ce chiffre s'abaisse à Leipzig à 14 marks 20. Mayence le fixait autrefois à 15 marks, mais l'a porté à 18 marks depuis 1906. Parfois, les familles nombreuses ne reçoivent pas de secours pour le père et la mère : l'allocation est calculée proportionnellement au nombre des enfants sans aucun maximum collectif. La somme versée peut atteindre par semaine 6 à 8 marks pour chacun des enfants. Certaines villes enfin ne fixent point *a priori* le taux de leurs subventions pécuniaires : on laisse au comité de quartier le soin de statuer dans chaque espèce particulière. Ce procédé paraît le moins arbitraire ; il permet en effet une satisfaction plus exacte des besoins individuels. Au reste, les chiffres fixés d'avance doivent fléchir si la famille secourue n'est point absolument dénuée de ressources. Le maximum n'est alloué qu'aux ménages entièrement incapables de subvenir à leur existence. L'indigence n'est pas un fait absolu : tous les degrés se rencontrent entre la simple gêne et la misère noire. Des individus pourvus d'un travail régu-

lier peuvent fort bien être dignes de l'assistance si leurs charges de famille sont particulièrement élevées. Il importe donc de pouvoir remplir, par une subvention calculée avec exactitude, la marge laissée entre les ressources et les besoins.

Mais un grand nombre de municipalités ne se bornent pas à fournir aux indigents des allocations pécuniaires. Une part des secours leur est souvent remise en nature sous forme de produits alimentaires ou d'objets de première nécessité. Ceux-ci forment à eux seuls jusqu'à 54 0/0 des secours distribués par certaines villes, Mulhouse par exemple. Ce mode d'assistance n'est pratiqué au reste que dans les régions agricoles, où les denrées sont d'un prix modique. Ses avantages sont incontestables. L'argent peut être en effet dilapidé facilement. Même fort honnêtes, les familles ouvrières manquent fréquemment d'ordre et d'économie, on peut craindre le gaspillage des sommes qu'elles reçoivent. En leur supposant même de grandes qualités, on leur rendra service en les affranchissant, pour une partie de leur nourriture et de leur entretien, du prélèvement pratiqué sur leurs ressources par l'achat en détail. On rendra de même un service fort appréciable aux indigents en acquittant directement leur loyer entre les mains de leur propriétaire. Charlottenbourg, Dresde, Stettin, Aix-la-Chapelle, Bochum, Crefeld, Halle, Karlsruhe, Plauen, Wiesbaden, Augsbourg, Bielefeld, Darmstadt, Francfort-sur-le-Mein, pratiquent ce mode d'assistance. Les sommes dépensées sont parfois considérables. Wiesbaden consacrait en 1908, 47.756 marks à l'extinction des dettes locatives. Parfois, les municipalités fournissent aux indigents un logement gratuit dans des constructions communales.

L'emploi de ce procédé est relativement rare. Les villes possédant des maisons ouvrières préfèrent les affecter en effet à l'habitation d'ouvriers se suffisant à eux-mêmes. On rencontre cependant quelques exemples de ce mode d'assistance. Dusseldorf loge 51 ménages composés de 193 personnes, Halle, 143 ménages et 514 individus, Strasbourg, 70 ménages. La ville de Schöneberg ne possède point d'habitations dont elle puisse disposer dans ce but. Elle se les procure par la location, affectant à cette dépense la somme de 2.670 marks.

Au premier rang des municipalités pratiquant l'assistance alimentaire, on doit mentionner Mannheim. Cette ville assistait ses indigents, depuis le commencement du xix^e siècle, en leur préparant gratuitement du pain et de la soupe. Elle n'a pas abandonné ce procédé en adoptant le système d'Elberfeld. Tout au contraire, une part fixée à $\frac{1}{3}$ du total de la subvention est fournie sous cette forme. Les assistés viennent deux fois par jour chercher des aliments aux fourneaux établis dans chaque quartier. La soupe leur est remise dans des gamelles calorifuges, qui conservent longtemps la chaleur de leur contenu. Les impotents reçoivent à domicile les portions qui leur sont destinées (1). D'autres ville remettent aux assistés du pain et de la viande. Des boulangeries municipales affectées au service de l'assistance existent à Francfort-sur-le-Mein, Leipzig, Nuremberg, Strasbourg, Cassel. La ville de Francfort distribue chaque année plus de 400.000 kilogrammes de pain. A Leipzig, les services communaux cuisent 325.000 kilogrammes de cet aliment. 100.000 kilogrammes sont demandés en outre à l'indus-

(1) *Zeitschrift für die Armenpflege*, 1906. 3.

trie privée. Dans les régions où les pommes de terre sont abondantes, on en fait d'amples distributions. Les assistés de la ville de Ludwigshafen consomment annuellement 75.000 kilogrammes de ces tubercules. Des remèdes sont fournis aux malades, les enfants en bas-âge peuvent être admis à la distribution du lait stérilisé. Certaines règles doivent être suivies dans l'allocation des secours en nature : trop abondants ou mal appropriés aux besoins à satisfaire, ils seront vendus ou gaspillés par les indigents. Il importe donc de les choisir avec soin et de les proportionner, dans leur quantité, aux exigences individuelles.

L'administration de l'assistance doit se prémunir en effet contre la mauvaise foi des solliciteurs. La pratique de la visite individuelle est heureusement de nature à démasquer les tentatives de supercherie ou de simulation. Mais tous ceux qui s'adonnent à la bienfaisance n'ignorent rien de l'imagination déployée par les individus peu scrupuleux. L'assistance, qui représente l'honnêteté, ne saurait, abandonnée à elle seule, lutter à armes égales contre le vice. Il importe donc de lui donner une protection spéciale. Les articles 361 et 362 du *Reichs-Straf-Gesetzbuch* ou Code pénal de l'Empire, prononcent des peines sévères contre les individus coupables d'avoir employé des moyens frauduleux pour se procurer le bénéfice des secours. L'action publique peut être mise en mouvement par l'administration elle-même. Il suffira donc à chacun des visiteurs de signaler à la police les assistés malhonnêtes pour obtenir immédiatement l'exercice de poursuites contre ces derniers. Ceux qui, sans avoir fait un appel véritable à des moyens dolosifs, pourraient sortir, par leur volonté de

leur état d'indigence sont exposés aux mêmes mesures. Les paresseux (*Arbeitsscheue Müssiggänger*) se rendent en effet coupables d'un délit prévu par la loi pénale. Quand l'indigence d'une famille est causée par la fainéantise de son chef, celui-ci est passible de peines fort graves. En outre, il peut être enfermé, après avoir subi celles-ci, dans un *Arbeitshaus* et contraint à travailler. Les assistés, même en état de dénuement véritable, ne peuvent enfin demander à la mendicité un supplément de ressources. Cet acte est en effet interdit par la loi pénale. La prohibition est renforcée par des arrêtés municipaux marqués parfois d'une véritable rigueur. C'est ainsi qu'à la différence de l'opinion généralement admise, les règlements de la ville de Munich ne subordonnent point les caractères du délit de mendicité à la réalisation de la condition d'habitude. La sollicitation d'une seule personne est considérée comme un acte punissable. A Dresde, on interdit jusqu'aux demandes de secours écrites adressées à des personnes connues de l'indigent. Ces prohibitions sont parfois complétées, comme à Hambourg, à Dresde, à Leipzig, par l'interdiction, pour les gens aisés, de distribuer des aumônes.

Les *Arbeitshäuser* ou maisons de travail où les paresseux et ceux qui négligent leurs devoirs de famille subissent un supplément de peine ne possèdent pas, à titre essentiel, ce caractère coercitif. Le plus souvent, elles deviennent, entre les mains des municipalités, des sortes d'asiles, moitié hospices et moitié ateliers, où des travaux faciles sont confiés aux ouvriers maladifs ou d'âge avancé. Il est donc également injustifié de les confondre avec des établissements de détention ou avec des institutions créées dans un but beaucoup plus

général et destinées à satisfaire le principe du droit au travail (ateliers nationaux de 1848). Il serait plus approprié de les rapprocher des *workhouses* anglais, en remarquant que les *Arbeitshäuser* allemands ne sont point soumis au régime rigoureux qui caractérise ces derniers. L'hospitalisation dans une maison de travail peut être fort avantageuse pour les ouvriers veufs ou célibataires dont l'état ne nécessite pas encore l'admission dans un hospice, mais dont les forces déclinantes ou l'âge avancé diminuent les chances d'embauchage. La municipalité y gagne de son côté de n'être pas obligée d'entretenir bénévolement des gens qui peuvent encore se rendre utiles. Une pareille pratique constituerait en effet une prime au laisser-aller de beaucoup d'ouvriers d'âge déjà mûr.

Conformément aux principes généraux de l'assistance, la création des *Arbeitshäuser* est laissée, en Allemagne, à la discrétion des municipalités. Il faut le remarquer cependant, l'initiative première de ce mode d'action sociale est due à l'activité des Etats. La Saxe, en 1715, la Souabe en 1783 édifièrent les premières maisons de travail pour y loger, dit la loi de ce dernier pays, « ceux qui n'ont jamais rien à faire ». Vers la fin du XVIII^e siècle, la Prusse connut, sous l'empire des prescriptions de l'*Allgemeiner Landrecht*, des sociétés d'assistance (*Landarmenverbände*), avec maisons de travail obligatoires (*Zwangsarbeitshäuser*), conçues sur le modèle des *workhouses* anglais. L'article 8 de la loi d'assistance du 6 juillet 1870 remet aux autorités locales le soin de déterminer la mesure où la gratuité de l'assistance doit être accordée aux individus. Ce texte semble laisser aux administrations municipales le soin d'ordonner à leur

guise l'entrée d'un indigent dans une maison de travail. En réalité, les statuts locaux présentent sur ce point de grandes diversités, si bien que certains *Arbeitshäuser* ressemblent aujourd'hui à des hôpitaux, d'autres à des maisons de force.

Toutefois, le droit commun fournit un principe formel : nul ne peut être détenu sans une décision judiciaire (art. 361, 362 du *Reichs-Straf-Gesetzbuch*.) Cette disposition légale a paralysé dans certaines provinces le mouvement tendant à l'institution de maisons de travail. Les grandes villes n'ont pas craint cependant d'employer ce mode d'action sociale. Berlin, Breslau, possèdent des *Arbeitshäuser* placés sous le contrôle direct des commissions municipales d'assistance. La liberté d'entrée et de sortie est la règle pour ces établissements. A Magdebourg, au contraire, les ouvriers indigents doivent, pour être admis, s'engager à séjourner au moins six semaines. Dans le Schleswig-Holstein, les maisons de travail communales sont fort nombreuses. Certaines municipalités d'importance médiocre s'unissent entre elles pour la construction et l'entretien d'un établissement de cette nature. La nomination du personnel est laissée toute entière à l'administration communale : le choix s'en fait généralement dans les cadres de l'assistance publique. Les maisons de travail sont annexées fréquemment à des hospices de malades ou d'incurables ou à des asiles de diverse nature. On admet généralement, pour l'entretien d'un indigent secouru dans un *Arbeitshaus*, une dépense journalière de 50 à 60 pfennigs. A l'époque de l'annexion du Schleswig à la Prusse; certains établissements pratiquaient la détention perpétuelle. Ces dispositions sont tombées par l'application du droit commun.

Dans le royaume de Saxe, les maisons de travail municipales sont développées avec plus d'ensemble qu'en Prusse, mais avec un caractère coercitif plus prononcé. Les communes jouissent d'une pleine liberté pour l'institution de ces établissements. L'homologation des statuts par l'administration centrale n'a lieu que sur la requête des municipalités elles-mêmes. La loi du 21 mars 1873 autorise les communes d'importance médiocre à se grouper pour l'entretien d'une maison de travail. En 1882, 10 établissements de cette nature devaient leur fondation à cette disposition. A la même date, la Saxe comptait au total 34 *Arbeitshäuser* communales. Celles-ci renfermaient 676 individus, les frais d'entretien s'élevaient à 522.457 marks, dont 155.354 marks étaient couverts par le travail des assistés. A de rares exceptions près, les maisons de travail sont réunies en Saxe à des institutions d'intérêt communal, dont les différents services sont assurés par les assistés. L'administration municipale se réserve généralement la nomination du directeur de l'établissement, laissant à celui-ci le soin de choisir à sa guise ses subordonnés. Des inspections médicales et sanitaires sont entreprises fréquemment. L'admission ou l'exclusion sont prononcées par la commission communale d'assistance, sur l'avis du directeur. Une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 11 juin 1893 sert de statut à cette faculté. Nul ne peut être hospitalisé sans sa volonté dans une maison de travail s'il a droit à l'assistance sous une autre forme. Des mesures postérieures sont venues réduire encore les chances d'arbitraire. L'intéressé peut aujourd'hui se pourvoir devant un conseil de surveillance (*Aufsichtsbehörde*) des décisions de l'organe d'assistance. Toutefois, l'internement dans une maison de travail reste à la disposition

de l'autorité judiciaire comme supplément de sanction pénale.

Les assistés hospitalisés dans un *Arbeitshaus* doivent se soumettre au règlement intérieur de l'établissement. Le refus de travailler entraîne l'exclusion, ou, pour ceux qui purgent une condamnation, la mise au régime des détenus pour crimes ou délits. En 1896, 30 0/0 de l'effectif total durent subir ces mesures de rigueur. Cette proportion tombe en 1906, à 19,4 0/0. Les récalcitrants du sexe masculin peuvent être soumis à la bastonnade (*Prügelstrafe*). Ceux des assistés qui ne sont pas employés au service intérieur s'adonnent à la culture ou à l'exercice de divers métiers.

Les maisons de travail possèdent au Wurtemberg le caractère d'établissements de répression. Cette matière est régie par l'article 14 de la loi du 2 juillet 1889. L'individu secouru en sa personne, en celle de son épouse ou de ses enfants en bas âge (moins de 14 ans), peut être astreint, sur la requête des administrations municipales, à l'accomplissement de travaux dans un *Arbeitshaus*. Stuttgart, Heilbronn possèdent des établissements de cette nature.

Hambourg et Brême ont institué des maisons de travail, mais elles sont dépourvues de tout caractère de coercition. Elles ressortissent, depuis 1893, non plus à l'administration pénitentiaire, mais à l'assistance publique. Il en est de même en Bavière (articles 32 et 38 de la loi du 29 octobre 1869) et dans le duché de Saxe-Meiningen (1).

Il est surprenant de constater la contigüité existant

(1) Rumpelt, article *Arbeitshaus*, dans Conrad, Lexis, etc. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*.

fréquemment entre des maisons de travail et des orphelinats (*Waisenanstalten*) (1). Dans ces derniers, on s'efforce d'inculquer aux enfants les premiers rudiments de l'exercice d'une profession. Or, une assimilation est faite entre la force de travail réduite des débutants et celle des vieillards affaiblis par l'âge. On a donc conçu l'idée d'employer les uns et les autres à des besognes analogues, les orphelins jouant, par rapport aux assistés, le rôle d'apprentis. L'étroite surveillance qui règne dans les ateliers atténue d'ailleurs les inconvénients qui pourraient résulter de ce rapprochement. Ce système est appliqué notamment à Magdebourg, Berlin, Barmen et Zwickau. Il serait erroné toutefois de croire que son emploi soit véritablement fréquent par rapport au nombre des orphelins. La ville de Berlin assistait en 1908, 6.990 de ceux-ci : sur ce total, 4.180 étaient confiés à des familles habitant la campagne, 1.564 à des ménages berlinois ; 654 étaient élevés dans les établissements spéciaux de la ville, 347 dans des institutions privées locales, 245 dans des asiles de même nature, mais situés sur d'autres territoires.

Mais l'assistance, pratiquée soit au domicile de l'indigent, soit dans des établissements particuliers, s'applique à un état de dénuement constant, auquel l'individu secouru ne peut échapper qu'avec une extrême lenteur. Il convient de songer à des besoins plus passagers que les organes administratifs ne peuvent songer à satisfaire, malgré la faculté d'adaptation dont ils font preuve. Un chômeur n'a point d'argent pour payer son loyer ; on l'expulse. Les travaux de secours lui permettront de

(1) *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, XVII, 689.

trouver sa nourriture, mais ils lui donneront difficilement de quoi s'assurer un logement. L'assistance n'est point en état de le secourir dans une infortune aussi passagère. Apporter un prompt remède à cette misère encore en germe permettrait cependant de prévenir ses conséquences les plus redoutables. Une famille s'endette momentanément sans tomber pour cette raison jusqu'au dénuement proprement dit ; elle ne se verra pas allouer les secours réservés aux seuls indigents. Une petite somme, remise à ce moment, l'aiderait cependant à ne point se laisser entraîner sur la pente toujours plus rapide de l'insolvabilité. L'assistance doit donc être complétée par des organes spécialement chargés de venir en aide aux misères passagères ou de solliciter des individus en état de simple gêne l'effort nécessaire pour ne pas tomber dans une situation plus précaire encore.

La condition pitoyable des individus momentanément privés de domicile est de nature à émouvoir. Elle exige en outre, pourrait-on dire, l'intervention de la société : celle-ci ne peut en effet se désintéresser de ses membres condamnés, par le dénuement, à dormir dans le ruisseau. Un intérêt bien entendu voisine d'ailleurs avec la philanthropie pour amener la collectivité à consentir ce sacrifice nécessaire. On a reconnu l'influence pernicieuse exercée sur leurs habitants par les logements malsains ou maussades. Que penser alors de la mentalité de gens privés même de la place nécessaire pour reposer leurs membres ? L'expérience suffit à le prouver, ce degré de dénuement engendre les inspirations les plus mauvaises. Les individus tombés à ce niveau vont chercher dans les repaires de malandrins l'abri que la société leur refuse. La négligence de celle-ci menace de mettre à sa charge

non plus des indigents à secourir, mais des criminels à punir.

Les premiers essais tentés par les municipalités pour venir en aide aux gens privés d'abri ont donné des résultats forts instructifs, révélant en même temps la fréquentation et l'étendue de ce genre de misère. A la requête de son président de police, la ville de Berlin ouvrait en 1873 le premier asile de nuit communal. L'établissement comportait 1.200 lits; il devint rapidement insuffisant. En 1887 et 1893, des agrandissements importants élevèrent le nombre des places à 2.800. Certaines nuits pourtant, on devait laisser à la porte plus de 3.000 personnes! Le chiffre annuel des individus visitant les asiles s'accroît d'ailleurs avec promptitude, malgré une certaine inconstance dans sa progression. Il s'élevait en 1889-1890 à 203.039 pour passer en 1893-1894 à 444.766 et s'abaisser à 322.687 en 1895-1896. En 1904, on avait abrité 630 714 personnes, mais le nombre décroissait jusqu'à 582,931 en 1907. Les femmes sont représentées en proportion fort peu considérable, c'est ainsi qu'en 1907, on en compta 9.429 seulement. L'hiver est naturellement la période où les asiles sont visités le plus assidument.

Une progression semblable s'est manifestée dans toutes les villes où l'on a entrepris de fournir, à l'instar de Berlin, un abri d'occasion aux individus sans feu ni lieu.

A Hambourg, où des asiles créés par la bienfaisance privée, existent pourtant à côté des établissements municipaux, l'affluence est si grande qu'une partie des indigents doit être logée dans les locaux mis par l'administration pénitentiaire à la disposition de la ville. Le plus souvent, les abris sont institués et entretenus par les mu-

nicipalités. Il en est ainsi à Dantzig, Aix la-Chapelle, Cologne, Dortmund. Ailleurs, on se contente de subventionner largement les asiles gratuits créés par les associations charitables. C'est le système employé à Leipzig, Breslau, Brunswick, Crefeld, Erfurt. Certaines villes réservent une section spéciale au logement des familles entières. A Berlin, l'abri réservé à celles-ci comporte 600 places. Les hommes et les femmes sont isolés ; les membres du même ménage ne peuvent communiquer que pendant le jour et dans un local spécialement désigné. La durée de l'hospitalisation est limitée à cinq jours. Cette règle n'est pas appliquée toutefois sans des exceptions justifiées par des circonstances spéciales. Les assistés ne peuvent sortir qu'avec l'agrément du surveillant et dans le but de se procurer du travail ou un emploi. Ils doivent s'acquitter, à l'intérieur, du nettoyage et de l'entretien de l'établissement. La ville de Cassel fournit aux ménages privés de logement, des chambres où la femme et les enfants sont seuls admis sans condition de durée. Le père n'a d'autre ressource que l'asile de nuit.

Ces conditions rigoureuses ont pour but d'éviter la transformation des abris provisoires en lieux d'agrément, où des familles peu scrupuleuses se feraient entretenir dans le repos, en prétextant le chômage et l'absolu dénuement. Pour les hospitalisés isolés, des mesures semblables sont prises. Dans la plupart des villes, ils doivent, pour être admis, indiquer leur nom et leur dernière résidence. Ils passent ensuite à la douche et leurs vêtements sont désinfectés. Le même individu ne peut solliciter plus de cinq fois par trimestre son admission à l'asile de nuit. Toutefois, dans les villes possédant plusieurs établissements de cette nature, il n'est point interdit de séjourner

plusieurs fois dans chacun d'eux. On exige fréquemment des hospitalisés l'accomplissement de certains travaux pour les faire, en quelque sorte, payer leur logement. Certaines villes ne se bornent pas à fournir aux indigents un abri provisoire, on leur sert encore deux repas : l'un le soir à leur arrivée, le second le matin avant leur départ. Ces repas se composent le plus souvent de soupe et de pain. Ailleurs, on distribue des vêtements. Souvent aussi, une inscription à l'Office municipal de Placement est prise pour les hôtes de passage. On s'efforce ainsi de les tirer de leur état précaire en leur assurant un emploi suivi.

On ne saurait prétendre au reste exercer sur les hospitalisés une influence véritable. Le temps restreint passé par eux dans l'établissement, ne permet point une action de cette nature. Les asiles de nuit sont visités surtout par des sortes d'habitues ; pour beaucoup d'entre eux, mener une existence mal assurée, constitue comme un besoin. Sur 2 926.279 individus qui passèrent à l'asile de Berlin, de 1901 à 1905, 23,373 seulement n'y firent qu'une seule apparition. Comme le peu de durée du séjour, l'embrièvement pratiqué dans ces établissements interdit d'appliquer la règle générale de l'assistance publique allemande : l'étude individuelle de chaque cas de déchéance, pour distinguer ses causes et chercher les moyens d'y remédier. On ne saurait songer cependant à l'amélioration des moyens employés. Pour sauver un individu de la mort imminente par la faim ou le froid, on ne commencera point par entreprendre sur ses antécédents une enquête rigoureuse, on lui donnera nourriture et abri sans s'inquiéter de son passé. Aux inconvénients du

caractère aveugle pris par ce mode d'assistance, on peut opposer sa nécessité même (1).

L'hospitalisation dans un asile de nuit ne s'applique, comme la plupart des manifestations de l'assistance proprement dite, qu'à des individus tombés dans un état de dénuement déjà fort avancé. Mais il convient de ne point se désintéresser de ceux qui, bien que suffisant habituellement à leurs besoins, subissent un état de gêne passagère. Une maladie, un chômage temporaire peuvent entraîner une famille ouvrière à des dépenses hors de proportion avec ses facultés, à des dettes que la modicité de ses revenus ne lui permettra pas d'éteindre dès longtemps. Mal d'argent n'est pas mortel, il est vrai, mais il se transforme facilement, pour les ménages privés d'aisance, en une sorte de maladie chronique, épuisant peu à peu toutes leurs ressources pour les réduire enfin à la misère la plus profonde. Or un grand effort n'est point indispensable le plus souvent pour maintenir à flot les individus qui commencent à s'enliser. Une somme d'argent opportunément répartie suffira pour éteindre les dettes criantes et permettre à leur débiteur de ne point user plus longtemps des tromperies du crédit.

L'emprunt à gage possède depuis une époque fort reculée, la préférence des individus en état de gêne momentanée et désireux d'échapper au dénuement complet. Il ne présente point en effet, pour ceux dont la situation est mal assurée, les inconvénients de l'emprunt remboursable. Ce dernier ajoute une chance nouvelle aux risques d'insolvabilité courus par le débiteur. Pour désintéresser ses créanciers antérieurs, celui-ci contracte en effet une

(1) Loening. *Obdachlose*, dans le *Handwörterbuch* de Conrad.

obligation nouvelle, plus étendue et grossie d'intérêts. En constituant un gage, il n'est exposé au contraire qu'à la perte de celui-ci. En fait, des établissements se livrent dans tous les pays à la pratique de ce mode de prêt. Mais leur activité n'est point de celles qui peuvent s'exercer sans surveillance. Il est trop facile en effet, d'exploiter le besoin des emprunteurs en ne leur remettant qu'une somme dérisoire sur la valeur de leur gage. L'administration doit donc prendre des mesures de contrôle à l'égard de cette industrie.

Des lois successives de 1834 en Prusse, de 1881 et 1882 pour l'Empire tout entier, ont soumis les Monts-de-Piété à un régime de rigueur, subordonnant leur institution par des particuliers à l'autorisation municipale. En outre, cet agrément doit être refusé dans tous les cas où le besoin d'un semblable établissement ne se fait pas sentir dans la localité. Mais le législateur ne se borne point à ces encouragements indirects, il invite d'une façon formelle les administrations communales à entretenir elles-mêmes des maisons de prêt sur gages, ou *Leihhäuser*. Il ne s'agissait point ici, pour les municipalités, d'une initiative nouvelle. La ville de Francfort-sur-le-Mein possédait depuis 1739 un établissement de cette nature : celui de Munich remontait à 1754. A Breslau, à Dresde, à Cologne, des Monts-de-Piété communaux fonctionnaient depuis la fin du XVIII^e siècle. Les sollicitations de la loi contribuèrent cependant à leur multiplication. Si l'on considère seulement les villes comptant plus de 15.000 habitants, 98 d'entre elles possédaient en 1903 des institutions municipales de prêt sur gages. Celles-ci détachent parfois un certain nombre de succursales dans les différents quartiers. On compte 4 de ces

filiales à Munich, 3 à Hambourg et à Berlin, 2 à Dresde. Parfois aussi des bureaux auxiliaires sont installés chez des commerçants spécialement rétribués. Le chiffre d'affaires le plus important est réalisé par l'établissement de Munich. Celui-ci comptait, en 1907, 465.046 emprunteurs ; une somme de 5.184.000 marks était répartie entre ceux-ci. Certaines villes affectent au fonctionnement du Mont-de-Piété un service spécial de la Caisse municipale : d'autres ouvrent sous ce chef un chapitre à leurs budget annuel. Ailleurs, le *Leihhaus* est exploité comme un établissement autonome, Munich, Leipzig, Francfort-sur-le-Mein, Metz, Strasbourg alimentent ses finances par l'émission publique d'obligations portant un intérêt de 3 ou 4 0/0. Parfois encore, on fait appel au concours de membres honoraires fournissant, à titre de pure bienfaisance, une partie des fonds nécessaires.

Les objets mobiliers non périssables sont seuls acceptés en gage. Les vêtements et les ustensiles de ménage en forment comme partout la majorité. On rencontre aussi des outils, des instruments de travail, voire même des marchandises commerciales. Depuis quelque temps, certains *Leihhäuser*, ceux de Dresde, Hambourg, Karlsruhe, Berlin et Munich en particulier, pratiquent le prêt sur titres. Sur 171.353 engagements, on trouvait à Hambourg, en 1906 22 obligations et 235 livrets de caisse d'épargne. L'estimation est faite par des experts professionnels. La somme avancée ne peut excéder une fraction déterminée de la valeur de l'objet. On ne prête pas à Munich plus de $\frac{4}{5}$ sur les bijoux, de moitié sur les vêtements et les ustensiles de ménage. En règle générale, les prêts sont faits pour une durée de six mois à un an. Ils peuvent être prolongés à l'issue de ce délai moyennant le paiement

des intérêts et des frais. Ceux-ci varient, par mois, entre 3 et 10 pfennigs par 100 marks.

On a tenté de rechercher si les Monts-de-Piété répondaient à leur but et servaient d'institution de secours pour les individus en état de gêne momentanée. Différentes enquêtes ont été entreprises pour fournir des renseignements sur ce point. Leurs résultats sont à vrai dire assez contradictoires. La ville de Berlin s'informa, en octobre 1906 de la condition des individus sollicitant des prêts à gage du *Leihhaus*. Sur 3.000 en chiffres ronds, 1.941 étaient des commerçants, 316 des propriétaires, des officiers, des artistes, des étudiants, 485 des veuves ou des célibataires majeurs. Le grand nombre des gens indépendants présenté par cette statistique permet de conjecturer un fonctionnement de l'établissement assez conforme à celui qu'on en désire. On peut admettre en effet que des commerçants ou des individus exerçant une profession libérale ne résolvent point, de gaité de cœur, à porter leur mobilier au Mont-de-Piété. Dans cette catégorie sociale, le passage de l'aisance à la misère est plus lent que chez des ouvriers. Le prêt consenti sert donc, on peut l'espérer, à ramener l'équilibre dans les budgets obérés. Un autre chiffre vient confirmer cette interprétation. Dans le même bureau, 47,1 0/0 des objets engagés sont retirés au bout d'un mois. On a fait ailleurs; il est vrai, des constatations moins favorables : des prêts sont sollicités plus fréquemment à la veille des occasions de réjouissance. A Munich, les fêtes d'octobre font doubler, dans la semaine qui les précède, la proportion des engagements. Il en est de même à Dresde de la grande foire annuelle de la Vogelwiese. Une exposition ayant eu lieu à Leipzig, on remarqua, la même année, un accroisse-

ment anormal du chiffre des emprunts. Certains individus ne craignent donc pas de se dépouiller de l'utile pour se procurer l'agréable.

Des constatations de cette nature ne doivent pas faire condamner prématurément l'institution des monts-de-piété ; nous avons relevé dans tout le domaine de l'assistance, et jusque dans la pratique minutieuse du système d'Elberfeld, des abus possibles. Il ne convient point cependant d'entreprendre sans pitié la poursuite de ces défauts et d'exiger d'une institution un fonctionnement conforme à l'idéal que nous nous en formons. Toute œuvre sociale n'a point en face d'elle des hommes sans défauts, mais des êtres imparfaits qu'elle se propose précisément d'instruire et d'élever à la pratique plus satisfaisante de leurs devoirs. Il y aura toujours des pauvres parmi nous parce que les individus à qui nous nous adressons n'ont jamais possédé ou ne veulent point acquérir les capacités nécessaires pour s'arracher à leur dénuement. Pour changer cette condition, il faudrait chasser du monde le principe même du mal.

La difficulté de la tâche entreprise par l'assistance doit rendre celle-ci soucieuse de se procurer des collaborateurs susceptibles de lui venir en aide dans l'exercice d'une fonction si délicate. Le désir de répondre plus précisément au but qu'elle se propose lui fera donc encourager les tentatives capables de lui procurer un soulagement et une coopération. La bienfaisance privée, pratiquée par des individus ou par des sociétés charitables, se présente au premier rang de ces collaborateurs. Il serait injustifié de ne voir en elle qu'une sorte d'imitatrice ou de succédané de l'assistance officielle. Historiquement, d'ailleurs, cette dernière ne s'est développée que du jour

où la charité privée s'est assez ralentie pour ne pouvoir plus suffire au soulagement de toutes les infortunes. De nos jours encore, celle-ci ne fait point double emploi avec les pratiques administratives. Elle en diffère d'abord par son but ; les premières n'ont d'autre inspiration que l'intérêt même de la société. Le développement du paupérisme, avec son cortège de déchéances physiques et morales menace en effet l'existence même de celle-ci. Mais la bienfaisance privée fait appel à des mobiles plus élevés que le raisonnement égoïste : elle puise dans le sentiment les raisons de son intervention. Pratiquer la charité n'est pour les individus qu'un moyen d'exercer leur amour pour ceux qui souffrent. Or, l'expérience le montre, les misérables sont plus sensibles à cette inspiration qu'aux formes compassées de l'intervention administrative. Au contact de la charité privée, cette dernière dépouillera en partie sa raideur, gagnant en même temps la souplesse et l'ingéniosité. Notre Corneille l'a dit il y a deux siècles :

« Tel donne à pleines mains qui n'oblige personne,
La façon de donner vaut mieux que ce qu'on donne. »

La charité privée ne complète pas seulement l'assistance officielle, elle s'exerce encore dans des directions entièrement inaccessibles à cette dernière. L'intervention administrative connaît en effet des limites : les rapports de famille sont en particulier complètement interdits à son action. Les pratiques individuelles se plient au contraire aux nécessités les plus délicates. Il existe une société d'inspiration luthérienne fort prospère qui, sous le nom de *Johannsverein*, se propose en particulier de provoquer le mariage des couples vivant en état de

concubinage et la légitimation des enfants naturels. Le *Frauenbund*, associations des femmes catholiques créée par les fondateurs du *Volksverein* entreprend, de son côté, une action analogue. Des interventions de cette nature ne sauraient à coup sûr s'évaluer en argent. On ne peut contester cependant qu'elles soient préférables, par la stabilité qu'elles donnent aux familles populaires et la sécurité qu'elles engendrent pour les individus faibles, femmes et enfants, à des années entières d'allocations pécuniaires et de secours en nature.

Les municipalités allemandes n'ont point méconnu les bienfaits qui pouvaient naître d'une collaboration avec la bienfaisance privée. Repousser le concours de celle-ci n'était point, elles l'ont compris, le moyen d'augmenter l'efficacité de leur action ni sa faculté d'adaptation aux besoins à satisfaire. Nous ne saurions, à la vérité, passer en revue toutes les associations dont le concours a fait l'objet de leur sollicitation. Rappelons-le cependant, le système d'Elberfeld tout entier repose sur la collaboration de visiteurs bénévoles à l'exercice de la fonction d'assistance. Des sociétés charitables, *Johannsvereine*, diaconesses luthériennes, sont appelées fréquemment à prendre leur part de ce ministère. Parallèlement aux visiteurs portant à domicile les secours de l'assistance, on admet l'action subventionnée de membres de certaines associations, qui pénètrent dans les ménages indigents pour y soigner les malades ou surveiller le régime des enfants en bas âge. La plupart des grandes villes se préoccupent en outre d'établir comme une action concertée de l'assistance officielle et de l'ensemble des organes privés. Dans ce but, les commissions administratives ne se refusent jamais à communiquer à ces derniers

leurs renseignements sur la moralité ou la situation véritable des familles secourues. Parfois aussi, les municipalités se chargent d'établir des registres ou des séries de fiches où sont inscrites les observations faites tant par les visiteurs officiels que par les membres d'associations exerçant la charité privée. On obtient de la sorte comme un casier central de la bienfaisance dont les indications permettent de s'édifier promptement sur le degré de besoin des solliciteurs et la nature des allocations qu'ils reçoivent déjà. Cette source de renseignements existe à Dresde, Francfort-sur-le-Mein, Charlottenbourg, Halle-sur-Saale, Oldenbourg, Nordhausen, etc. A Berlin, une commission spéciale, composée de représentants des comités de visiteurs et de membres des sociétés de bienfaisance se réunit chaque semaine pour l'échange des remarques communes. Le même procédé est employé à Hambourg; dans cette ville, on sollicite en outre le concours de la police. Celle-ci fait parvenir chaque semaine un relevé des procès-verbaux d'ivresse, de vagabondage, etc., dressés contre des assistés.

Certaines institutions d'assistance perdent parfois leur efficacité en n'étant point connues. Il importe donc d'assurer à tous les organes de bienfaisance une sorte de publicité capable de leur faire parvenir promptement les sollicitations appropriées à leur objet spécial. Quelques municipalités ont donc institué des permanences, sortes d'organes communs à l'assistance officielle et à la charité privée, où des fonctionnaires rétribués par la commune classent les demandes de secours et les répartissent entre les institutions les plus propres à les satisfaire. Parfois aussi, des annuaires de la bienfaisance locale sont publiés, indiquant avec précision les ressources présentées par

les différents organes (1). Les plus remarquables sont, à Berlin, le *Führer durch das wohltätige Berlin*, à Leipzig, les *Wohlfahrtseinrichtungen in Leipzig*, le *Charitasführer durch Bayern*, de Munich, le *Handbuch der Liebestätigkeit in Sachsen*, de Dresde (2).

Cette étroite collaboration de la charité privée à l'exercice de l'assistance est à coup sûr fort remarquable. Il serait, à la vérité, injustifié de prétendre regarder cette coopération comme caractérisant l'œuvre entreprise par les municipalités allemandes. Bien d'autres pays, l'Angleterre, la Suisse et les Etats-Unis en particulier ont eu le mérite de chercher dans une action concertée de l'initiative privée et des pouvoirs publics un remède aux conséquences de la misère. On doit le rappeler toutefois, c'est en Allemagne qu'il faut rechercher l'origine de cette mise en commun des moyens dont disposent l'assistance officielle et la charité des particuliers. Le nom de « système d'Elberfeld » qui sert à caractériser ce mode d'action sociale en dit assez long sur son origine. Ce n'est donc point dans des considérations de surface qu'il convient de chercher la justification des mesures prises par les municipalités allemandes pour assurer l'exercice de l'assistance. Il suffit de constater la diffusion rapide de leur exemple pour reconnaître, dans les procédés adoptés par elles, le meilleur moyen d'assurer à la fois la connaissance exacte des besoins à satisfaire et l'adaptation parfaite des remèdes aux maux à guérir. Comme l'action

(1) On peut citer comme analogues le *Paris charitable et prévoyant* de l'Office Central des OEuvres de Bienfaisance et le *Charity Register* du London County Council.

(2) Münsterberg. Article *Armenpflege* du *Handwörterbuch* de Conrad.

sociale tout entière, l'assistance ne doit pas rester une œuvre de politique et de calcul. Elle doit constituer une fonction au sens le plus élevé de ce mot : il lui faut donc unir dans les mobiles dont elle s'inspire les sollicitations du sentiment aux suggestions de l'intelligence et grouper dans une activité commune la sollicitude officielle et la charité privée. Réduire l'une et l'autre à ses propres forces serait les condamner toutes deux à la stérilité.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBRECHT (H.). — Handbuch der sozialen Wohlfahrtspflege in Deutschland. Berlin. 1902. Heymann.
- BRINKMANN et CUNO. — Die für das Armenwesen wichtigsten Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches. Leipzig. 1899. Dunker et Humblot.
- BRANDTS und AUFFSESTZ (Freiherr von). — Das deutsche Armenrecht in seiner Bedeutung für die Privat-Wohltätigkeitsvereine und Anstalten. Fribourg-en-Brisgau. 1902. Caritas-Verband für das katholische Deutschland.
- CREMER (P.). — Das Gemeindehaus. Potsdam 1905. Stiftungsverlag.
- FLESCH et SOTBEER. — Soziale Ausgestaltung der Armenpflege, Leipzig. 1901. Dunker et Humblot.
- Invalidenversicherung und Wohlfahrtspflege.* München-Gladbach. 1907. Volksvereins-Verlag.
- KLUGE (R.). — Handbuch für Armenpfleger. 2^e éd. Hambourg 1903. Grefe et Tiedemann.
- KRECH. — Die Reichsgesetze über dem Unterstützungswohnsitz. 6^e éd. Berlin. 1907.

- KRECH. — Article Armengesetzgebung du Handwörterbuch de Conrad.
- LOENING. — Article Obdachlose du Handwörterbuch de Conrad.
- LOENING. — Verwaltungsrecht. Leipzig, 1887.
- MARTINS. — Die Neuordnung der Stadt Elberfeld vor 50 Jahren. Breslau. 1903.
- MÜNSTERBERG. — Das Elberfelder System. Leipzig. 1903. Duncker et Humblot.
- MÜNSTERBERG. — Die Armenpflege. Berlin. 1897. Liebmann.
- MÜNSTERBERG. — Article Armenpflege du Handwörterbuch de Conrad.
- ROSCHER (Wilhelm). — System der Armenpflege und Armenpolitik. 3^e éd. Stuttgart. 1906. Cotta.
- RUMPELT. — Article Arbeitshaus du Handwörterbuch de Conrad.
- SINGER. — Soziale Fürsorge der Weg zum Wohltun. Berlin. 1904. Oldenburg.
- WEBER (Adolf). — Armenwesen und Armenfürsorge. Leipzig. 1907. Gösschen.
- Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen.* — Kommunale Wohlfahrtseinrichtungen. Berlin. 1897. Heymann.

CONCLUSION

Il conviendrait sans doute de placer à la fin de cette étude une sorte de résumé des résultats produits par l'action sociale des municipalités allemandes. La date trop récente de l'attitude prise en cette matière par l'initiative communale nous interdit de réunir un faisceau de ces renseignements pour les présenter ici. Quelques indications isolées : diminution de la mortalité, décroissance du nombre des logements insalubres, disparition progressive des chômeurs nous permettent seules de nous former un commencement d'opinion sur les résultats de l'intervention des municipalités dans la lutte contre les maux sociaux. Nous avons signalé en leur lieu ces symptômes favorables et devons nous borner à répéter en terminant qu'ils permettent d'augurer heureusement des progrès successifs de la justice, de la morale, de l'hygiène, dans l'existence de la masse énorme d'habitants qui peuplent les grandes villes allemandes. Sans doute cette amélioration ne se produira-t-elle pas avec le caractère d'aisance et de rapidité qu'affectionnent les amateurs de panacées et les faiseurs de systèmes, mais, il faut le répéter, entrées depuis

quelques années seulement dans la voie de l'action sociale, les municipalités doivent se voir faire un crédit temporaire des résultats pratiques de leur zèle. Nous le remarquons en débutant, le mode d'intervention choisi par elles ne mène pas à la satisfaction facile de soulager tel ou tel individu des maux qui l'assiègent : il se propose la tâche beaucoup plus malaisée de prévenir la misère plutôt que de la guérir et d'exercer son action sur les masses plutôt que sur les personnes. Ce rôle ne ressemble en rien à celui du médecin qui, par des remèdes particuliers, opère la guérison de son malade ; il est au contraire conforme à celui de l'hygiéniste qui, dans le travail du laboratoire, recherche l'origine et la cause de chaque espèce pathologique. L'œuvre du premier s'accomplit en quelques jours ; à la réalisation de celle du second, des années entières sont nécessaires. Les municipalités allemandes possèdent, on ne saurait en douter, les inspirations indispensables pour les diriger dans la voie de l'action sociale : l'efficacité pratique de leur zèle dépend donc seulement de l'énergie et de la ténacité qu'elles apporteront à y persévérer. Or, ces deux qualités sont précisément celles que l'esprit le plus prévenu ne saurait dénier à la race germanique ; sans doute assureront-elles l'amélioration définitive des rapports économiques de la commune et des individus comme elles l'ont assurée entre ces derniers et l'Etat.

Vu : Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu : Le Président de la Thèse,
Raoul JAY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

APPENDICE

Les municipalités allemandes et le repos dominical

Les municipalités allemandes jouissent, d'après la *Gewerbe-Ordnung* (art. 105 b), du pouvoir de réglementer sur leur territoire le repos dominical des employés de commerce. Nous avons mentionné cette faculté en son temps (chapitre I^{er}) sans insister suffisamment sur son importance et sur les applications qu'elle a reçues. Diverses propositions législatives soumises au Parlement français ayant pour but d'introduire dans notre pays un régime analogue, il est utile de préciser l'étendue et la direction des pouvoirs réglementaires laissés sur ce point aux municipalités allemandes.

Il convient de remarquer tout d'abord que ces organes ne sont pas libres d'accorder ou de retirer à leur guise, et suivant leur bon plaisir, le repos dominical aux employés de commerce de leur territoire. En effet, la loi fixe à cinq heures la durée maximum du travail de ces salariés les dimanches et jours de fête. Cette limite ne peut être relâchée qu'à titre de dérogation exceptionnelle, accordée à l'occasion de solennités déterminées (fêtes patronales, anniversaires, etc.). Dans aucun cas d'ailleurs la durée du travail accompli de la sorte ne peut excéder dix heures. En outre, les employés doivent jouir du temps nécessaire pour assister aux offices religieux de leur confession. En

sens inverse, les municipalités jouissent de pouvoirs presque absolus pour réduire la durée normale du travail dominical ou même le supprimer complètement. Elles peuvent étendre leur action à toutes les catégories commerciales de leur territoire ou la restreindre à quelques-unes d'entre elles. Bien entendu, tous les représentants d'une même profession doivent faire l'objet d'un traitement semblable. Une particularité très importante de la loi allemande consiste d'ailleurs dans la fermeture obligatoire des magasins appartenant à des commerçants de la catégorie assujettie. Ceux-ci ne peuvent, comme en France, continuer leur négoce seuls ou avec l'aide des membres de leur famille. On évite ainsi la banale objection tirée de ce genre de concurrence. En outre, les fraudes deviennent impossibles.

Il semble que les municipalités allemandes ont fait un large usage de la faculté laissée par la loi. Il ne se passe point de semaine où les revues économiques n'enregistrent, dans leurs rubriques de protection ouvrière, de nouveaux exemples de son emploi. Nous citerons ainsi une décision du *Magistrat* de la ville de Munich qui, par arrêté du 16 mai 1907, interdit tout travail commercial le dimanche, du 1^{er} janvier au 31 août. Du 1^{er} septembre au 31 décembre, période où les affaires sont plus intenses, les magasins peuvent être ouverts et le personnel employé de 10 heures du matin à midi. Les dimanches qui précèdent les fêtes de Pâques et de la Pentecôte et l'*Oktoberfest*, la tolérance s'étend jusqu'à 1 heure de l'après-midi. Les commerçants israélites qui ferment boutique le samedi, sont autorisés pendant toute l'année à faire travailler leurs employés le dimanche de 10 heures à midi, pourvu que leur besogne s'effectue sans bruit et sans causer de scandale. A Darmstadt, la municipalité s'est montrée plus rigoureuse encore, prescrivant la fermeture complète de tous les magasins (1). Il en est de même à Offenbach, où l'administration communale n'a pas craint de

(1) *Soziale Praxis*, 1906, p. 989.

préférer le bien social à la satisfaction des commerçants qui, par 300 voix contre 151, s'étaient opposés à la mesure. Le principe du repos dominical complet a encore prévalu à Dusseldorf, mais avec des exceptions importantes, dont quelques-unes assez peu justifiées (laiteries, épiceries, boucheries, magasins de gibier, débits de tabac, vente de fleurs coupées, etc.). La municipalité d'une petite ville, celle d'Eschweiler, a fait le meilleur usage de ses pouvoirs en assurant aux boulangers un repos dominical complet, compté de minuit à minuit. En revanche, de très grandes villes montrent parfois peu de zèle pour les classes laborieuses. Kiel se contente d'interdire le travail entre 7 heures 1/2 et 9 heures 1/2 du matin, pour permettre aux employés d'assister aux offices religieux (1). De même, jusqu'au 1^{er} mai 1911, la municipalité de Berlin n'avait prescrit de repos qu'entre 8 et 10 heures du matin. Depuis cette date, il s'étend entre 8 heures du matin et midi. Le 1^{er} octobre prochain, il se trouvera porté jusqu'à 2 heures de l'après-midi (2). Un acheminement progressif sera ménagé de la sorte vers le repos dominical complet. Au reste, l'opinion publique est assez favorable à cette mesure de bienfaisance sociale. Sans parler des syndicats ouvriers et de la Ligue allemande d'Acheteurs (*Deutscher Käuferbund*) qui mènent en sa faveur une campagne très active, on voit des patrons manifester leur sympathie à son égard. Tout récemment, les commerçants en modes du riche quartier de Moabit tenaient une réunion dans laquelle ils demandaient l'institution du repos dominical complet et se déclaraient disposés pour leur part à l'accorder spontanément à leurs employés des deux sexes.

On nous pardonnera de borner ici ces exemples qui pourraient être multipliés. On trouvera dans la collection de la revue *Soziale Praxis* une longue suite de traits d'initiative municipale sur cette matière.

(1) *Soziale Praxis*, 1910, p. 1187.

(2) *Soziale Praxis*, 1911, p. 660.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
CHAPITRE PREMIER	
L'action sociale des municipalités allemandes : sa nécessité, ses inspirations	1
CHAPITRE II	
Les conditions du travail des ouvriers municipaux et les institutions patronales des communes allemandes.....	53
CHAPITRE III	
Le rôle des municipalités allemandes dans la réglementation du contrat de travail des ouvriers des entreprises de travaux publics.....	105
CHAPITRE IV	
Le rôle des municipalités allemandes dans la lutte contre le chômage.....	141
<i>a)</i> Le placement.....	143
<i>b)</i> Les travaux de secours.....	155
<i>c)</i> L'assurance.....	165
CHAPITRE V	
L'intervention des municipalités allemandes en faveur de la classe moyenne.....	199

CHAPITRE VI

Les municipalités allemandes et l'hygiène sociale.....	239
<i>a)</i> Hygiène générale.....	240
<i>b)</i> Hygiène alimentaire.....	258
<i>c)</i> Hygiène infantile.....	280

CHAPITRE VII

Le rôle des municipalités allemandes dans la solution du problème de l'habitation :	
<i>a)</i> Les besoins à satisfaire.....	304
<i>b)</i> L'action directe des municipalités.....	323
<i>c)</i> L'action réglementaire.....	346

CHAPITRE VIII

Le rôle des municipalités allemandes en matière d'assistance..	363
CONCLUSION.....	403
APPENDICE.....	405

